

XIX

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



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



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

PRIMERA PARTE



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

PRIMERA PARTE



323.4
D313d

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia.
Primera parte / Defensoría del Pueblo. -- Bogotá, D.C.; Defensoría del Pueblo, 2012.
332 p.: il., gráficos, mapas, 16.7 x 23.7 cm. Segunda parte: 412 p. en CD.

ISBN 978-958-8571-60-7

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

Edición y coordinación

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDDH)
Hernando Toro Parra, Director.
Leonardo Bahos Rodríguez y Carlos Alberto Perdomo Castaño, con la colaboración
de Néstor Oswaldo Arias Ávila y Gustavo Adolfo Robayo Castillo

Estadísticas

Oficina de Sistemas y Estadística

Corrección de estilo

Fernando Iriarte Martínez

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
Twitter @defensoriaCol

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

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2012

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

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

FERNANDO IREGUI CAMELO
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales

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

PATRICIA RAMOS RODRÍGUEZ
Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

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

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

PATRICIA LUNA PAREDES. Unidad de Atención a Víctimas

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

ÁLVARO SERRANO MORA. Oficina de Planeación

ÁLVARO GARCÍA HOYOS. Oficina de Prensa

PEDRO ABRIL RODRÍGUEZ. Oficina de Sistemas y Estadística

ÉDGAR GÓMEZ RAMOS. Oficina Jurídica

JAVIER ALFONSO GÓMEZ CONTRERAS. Oficina de Gestión del Talento Humano

EXPRESIÓN DE RECONOCIMIENTO

El Decimonoveno 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 y regionales de la Defensoría del Pueblo; de las entidades del Estado; de los organismos de cooperación internacional y de las Organizaciones Sociales y No Gubernamentales que apoyaron decididamente la gestión defensorial durante el período.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	15

PRIMERA PARTE

I. INFORME CENTRAL	21

A. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL PERÍODO 2011	21

1. Pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo de Colombia.....	21
2. Informes, resoluciones, audiencias y actuaciones defensoriales	39

B. COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS.....	55

1. Marco normativo y funcional	55
2. Logros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	56
3. Registro Nacional de Desaparecidos (RND).....	59

II. INFORMES ANUALES	65

A. INFORMES ANUALES GENERALES.....	65

A.1. PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS ANTE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL	65

1.	Principales actuaciones ante el Congreso de la República.....	65
1.1.	Proyectos de prevención de delitos relacionados con desaparición y secuestro de menores de edad y personas en discapacidad: Declaración de Ausencia por Desaparición, Alerta Luis Santiago y Sistema de Alerta Temprana	65
1.2.	Reforma a la justicia (Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, Acumulado con proyectos números 9, 11, 12 y 13 de 2011 Senado)	67
1.3.	Marco Jurídico para la Paz (Proyecto de Acto Legislativo número 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución y se modifica el artículo 122)	69
2.	Principales actuaciones ante la Corte Constitucional	70
2.1.	Dosis personal de estupefacientes. Demanda contra el Acto Legislativo número 2 de 2009 (parcial). Expediente D-8371	70
2.2.	Matrimonio Homosexual. Demanda contra el artículo 113 del Código Civil, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 294 de 1996 y el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1361 de 2009. Expediente D-8376 y otro	71
2.3.	Derogatoria de incentivos en acciones populares. Demanda contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010. Expedientes D-8392 y D-8405 –acumulados–, por una parte, y Expedientes D-8433, 8435, 8440, 8443, 8449 y 8454 –acumulados–	72
2.4.	Control a explotación ilícita de minerales. Demanda contra los artículos 106 y 276 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Expediente D-8779	73
2.5.	Protección de datos personales (Hábeas Data). Revisión previa de constitucionalidad de los Proyectos de ley números 046/10 Cámara, 184/10 Senado. Expediente PE-032	73
3.	Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico	75
3.1.	Investigación sobre la institución de los antecedentes judiciales en Colombia	75
3.2.	Preproyecto de ley sobre antecedentes judiciales	76
3.3.	Proyecto Educativo Comunitario (PEC) NASA.....	77
A.2.	LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA	79
1.	Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2011	79
1.1.	Los cinco Derechos más violados durante el año 2011.....	80
1.1.1.	Lugares en que se violaron estos cinco Derechos.....	80
1.2.	Los Presuntos responsables de estas violaciones en el año 2011.....	81
1.2.1.	Infracciones al Derecho Internacional Humanitario	81
1.2.2.	Violaciones a los Derechos Humanos en el año 2011	83

1.3.	Violación a los Derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección	96
1.4.	Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.....	100
1.4.1.	Derecho a la vida.....	100
1.4.2.	Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual.....	105
1.4.3.	Derecho a la libertad personal	107
1.4.4.	Derecho a no ser desaparecido de manera forzada.....	109
1.4.5.	Derecho a la intimidad.....	110
1.4.6.	Graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario	112
B.	INFORMES ANUALES DE LEY	117
B.1.	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: Derechos económicos, sociales y culturales	117
1.	Derecho a la educación.....	117
1.1.	Instrumento de medición y nivel de respuesta	118
1.2.	Principales resultados del análisis del componente de adaptabilidad.....	119
1.3.	Recomendaciones.....	123
2.	Derecho a la salud	124
2.1.	El derecho a la salud como derecho fundamental	124
2.2.	Resultados de las investigaciones sobre el derecho a la salud.....	125
2.3.	Recomendaciones	127
3.	Derecho al trabajo.....	128
3.1.	Mercado laboral y seguridad social	128
3.2.	Formalización laboral	129
3.3.	Derecho de asociación sindical, negociación colectiva y diálogo social.....	130
3.4.	Violencia antisindical	132
3.5.	Institucionalidad laboral.....	132
4.	Derecho a la seguridad social en pensiones	133
4.1.	Marco jurídico general	133
4.2.	Modalidades de protección y estructura del Sistema General de Pensiones.....	134

4.3.	Financiación	136
4.4.	Cobertura del desempleo y riesgos profesionales.....	138
4.5.	Cobertura de la discapacidad y dependencia.....	141
4.6.	Cobertura de la jubilación, vejez y sobrevivencia	142
4.7.	Cobertura de la pobreza	145
4.8.	Estadísticas de la Defensoría del Pueblo.....	146
4.9.	Recomendaciones	149
B.2.	SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.....	151
1.	La problemática del sistema penitenciario y carcelario y las nuevas construcciones carcelarias	151
1.1.	La Defensoría del Pueblo y las construcciones carcelarias.....	152
1.2.	El hacinamiento	153
1.3.	El hacinamiento y el plan de construcciones y refacciones de establecimientos carcelarios	154
1.4.	Los nuevos complejos penitenciarios y carcelarios.....	155
2.	Estudio del Proyecto de ley número 210 de 2011 Cámara, por medio de la cual se expediría un nuevo Código Penitenciario y Carcelario	161
C.	INFORMES ANUALES ESPECIALES	165
C.1.	LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN. Persistencia del desplazamiento forzado y del estado de cosas inconstitucional. Posibles riesgos de reducción del alcance de las políticas de atención, por efecto de la transición institucional de los respectivos esquemas de atención	165
A.	Dinámica del desplazamiento forzado en 2011.....	166
1.	Desplazamiento masivo	167
2.	Confinamiento.....	167
B.	Análisis de la respuesta a las personas desplazadas	168
1.	Prevención del desplazamiento forzado	168
2.	Del Registro Único de Población Desplazada al Registro Único de Víctimas	169
3.	Atención humanitaria de emergencia.....	169
4.	Enfoque étnico de las políticas de atención	170
5.	Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de vivienda	170

6.	Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de retornos	171
C.	Análisis de la transición institucional en la atención a las personas desplazadas por efecto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011	172
1.	Posibilidad de institucionalización de un enfoque que reduce el alcance de los derechos por la aplicación de nuevos principios administrativos	173
2.	Participación de las organizaciones de población desplazada.	174
C.2.	LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DURANTE EL 2011	175
1.	Adecuación institucional a partir de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	176
2.	Actualización de los métodos pedagógicos del proceso de orientación.....	178
3.	Coordinación interinstitucional.....	178
4.	Gestión de la cooperación internacional	179
C.3.	DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	181
1.	Sistema de Alertas Tempranas.....	181
2.	Gestión en monitoreo de las dinámicas del conflicto armado.....	182
3.	Gestión en materia de análisis y advertencia	185
4.	Informe Especial de Riesgo Electoral – Elecciones regionales 2011	192
C.4.	DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES	195
1.	Situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes	195
2.	Situación de los Derechos Humanos de las mujeres	200
C.5.	ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS.....	205
1.	Situaciones de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos	206
2.	Escenarios de riesgo advertidos por el SAT	211
2.1.	Departamento de Arauca (municipios de Arauca, Arauquita, Tame, Fortul y Saravena)	211
2.2.	Departamento del Meta	213

3.	La atención de grupos étnicos víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.....	214
4.	Situación del derecho al territorio.....	217
5.	Situación de los derechos económicos, sociales y culturales	219
C.6.	LA GESTIÓN DEFENSORIAL DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE	223
1.	Derechos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la prevención y atención de desastres.....	223
1.1.	Resolución defensorial sobre la emergencia invernal 2010-2011	223
1.2.	Gestión caso Quiba	224
1.3.	Actividades de seguimiento a las recomendaciones hechas en el informe defensorial sobre el canal Naranjo	225
1.4.	Gestión nacional y regional en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.....	225
1.5.	Participación en la audiencia pública ambiental dentro del Proceso de Licenciamiento de Explotación de Oro en el páramo de Santurbán.....	226
1.6.	Convenio Unidad de Parques Nacionales-Defensoría del Pueblo	226
2.	Derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios	227
2.1.	Los derechos colectivos y del ambiente: acueductos comunitarios.....	227
2.2.	Informe defensorial prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca.....	230
2.3.	Audiencia de compromisos sobre la disposición inadecuada de escombros en la ronda de la quebrada San Miguel	231
2.4.	Gestión sobre el relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en Santo Tomás, Atlántico	231
2.5.	Gestión respecto a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de San Sebastián de Mariquita	232
2.6.	Actividades de seguimiento a la Resolución número 61: “Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá, D.C.”	232
2.7.	Actividades de seguimiento a la Resolución número 62 “Situación actual de la gestión integral de residuos sólidos: Plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca”	233
D.	EL ACCESO A LA JUSTICIA	235
D.1.	LA ACCIÓN DE GRUPO Y SU DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.....	235

D.2.	SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA.....	241
E.	CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	245
1.	El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh)	245
2.	El Modelo pedagógico institucional.....	246
3.	La ruta pedagógica	247
4.	Desarrollo de acciones de promoción, capacitación y difusión de los Derechos Humanos.....	248
5.	Reactivación de la Red de Promotores de Derechos Humanos	251
6.	Capacitación de los personeros municipales	251
7.	Mesa CINEP de Educación para los Derechos Humanos	251
8.	Proyecto de Redes Territoriales para la Gestión Defensorial Descentralizada.....	251
9.	Publicaciones.....	252

ADENDA. EL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.....	255

III. INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 269

LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL.....	271
1. LA ENTIDAD.....	273
1.1. Presentación de la entidad	273
1.1.1. Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18	273
1.1.2. Funciones de la Defensoría del Pueblo	275
2. LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL	285
2.1. La Planeación Estratégica	285

2.2.	Misión y visión de la Defensoría del Pueblo	286
2.3.	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2012.....	287
2.3.1.	Líneas de visión del Plan Estratégico Institucional 2009-2012	287
2.4.	Plan Operativo Estratégico – Actividades POE 2011.....	290
2.5.	Fortalecimiento financiero	294
2.5.1.	Análisis de la apropiación presupuestal	294
2.5.2.	Análisis de la ejecución presupuestal 2010-2011.....	299
2.5.3.	Ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento	302
2.5.4.	Ejecución de transferencias corrientes.....	306
2.5.5.	Ejecución de los proyectos de inversión 2011	312
2.6.	Fortalecimiento de la cooperación internacional.....	323
2.7.	Fortalecimiento del control interno	327
2.8.	Dictamen de la Contraloría General de la República correspondiente a la auditoría regular de 2010.....	330

PRESENTACIÓN

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

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

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la Entidad –especialmente a favor de los grupos vulnerables– y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2011, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

La primera parte del Informe contiene la síntesis analítica de la gestión institucional durante el 2011, hace especial énfasis en el ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo. A él se incorporan un *informe central* que contiene los *informes anuales generales*, *los informes de ley*, *los informes especiales* relacionados con la actuación defensorial a favor de los sujetos de especial protección y el *informe administrativo y financiero* de la Entidad.

La segunda parte del Informe contiene la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y Defensorías Regionales, esta constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y se presenta atendiendo al Plan Estratégico Institucional 2009-2012 (en CD).

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

XIX

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



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





PRIMERA PARTE

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

El objetivo de este Informe es destacar la actuación de la Entidad y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2011, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en Informes anteriores.

I. INFORME CENTRAL

A. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL PERÍODO 2011

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la Magistratura Moral y en cumplimiento de la misión de promover la protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en representación de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, emitió pronunciamientos de interés general, cada vez que fue necesario durante el periodo 2011.

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

1. Pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo de Colombia

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.

El mandato constitucional que otorga el ejercicio de la Magistratura Moral obliga al Defensor del Pueblo que ante hechos de gran trascendencia de amenaza, vulneración de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que ocurren en Colombia de manera cotidiana en el país, tiene el compromiso de pronunciarse, mediante comunicados de prensa y declaraciones públicas, a través de medios masivos de comunicación, para establecer las posiciones institucionales 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.

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 con el fin de 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 institucional el Defensor del Pueblo, en ejercicio de su Magistratura Moral, divulgó 162 comunicados de prensa durante el periodo 2011.

En ellos informó a la opinión pública sobre las intervenciones que el Estado y el Gobierno deben realizar para que los colombianos y residentes en el país gocen de los derechos consagrados en la Carta Política y en las normas universales que sirven de fundamento a los derechos humanos.

Destacaremos a continuación los pronunciamientos realizados en el periodo mencionado.

Frente al derecho a la vida y el derecho internacional humanitario

Líderes de tierra. Desde comienzos del 2011 la Defensoría del Pueblo pidió protección eficaz para los promotores del proceso de restitución de tierras en el país. En este orden de ideas la institución alertó en torno al riesgo que representa para la Asociación de Víctimas para la Restitución y el Acceso a Tierras en el Municipio de Apartadó (Antioquia) el robo de la memoria digital con información valiosa; al mismo tiempo condenó los asesinatos de Ana Fabricia Córdoba, líder de la población desplazada en Medellín, y de Martha Gaibao, vocera del proceso de reubicación de 17 familias del municipio de La Apartada (Córdoba).

Conflicto armado. En su deber institucional la Defensoría del Pueblo estuvo atenta tanto en la prevención como en las acciones armadas de la insurgencia que afectaron a la población civil en todo el país. Es así como condenó las acciones violentas protagonizadas por las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL. Acciones terroristas como las de San Calixto (Norte de Santander), Neiva, San Vicente del Caguán (Caquetá), y Popayán.

Acciones de los GAI. Tras el surgimiento de los Grupos Armados Ilegales surgidos después de la desmovilización de las Auc, a través de sus pronunciamientos, la Institución llamó la atención de las autoridades sobre la situación en los departamentos de Córdoba, Atlántico, Antioquia, Nariño, y el Área Metropolitana de Cúcuta, donde además de las extorsiones a comerciantes profririeron asesinatos colectivos, se produjeron amenazas y atentados contra las organizaciones sociales, ONG, líderes políticos, periodistas, sindicalistas, servidores públicos y campesinos.

Desaparición forzada. La Defensoría del Pueblo estuvo atenta y solicitó la activación del Mecanismo de Búsqueda de la desaparición de dos jóvenes en Medellín y los cinco integrantes de una familia en la parte baja del río Naya (Valle del Cauca), entre otros casos.

Desplazamiento forzado. por razones del conflicto armado y de los enfrentamientos entre otros actores, la Defensoría pidió a las autoridades atención humanitaria urgente en no menos de 10 casos registrados en Nariño, Cauca, Buenaventura, bajo Cauca antioqueño, Arauca y el alto Sinú (Córdoba), donde 15.000 personas fueron desplazadas.

Ante el delito secuestro. El Defensor del Pueblo rechazó el secuestro de la niña de 10 años, Nubia Valentina Muñoz Gutiérrez, hija del alcalde del municipio de Fortul (Arauca), señor Jorge Enrique Muños Calvo, en hechos que ocurrieron en ese municipio cuando

se dirigía con la mamá, la señora María del Pilar Gutiérrez, hacia el colegio Alejandro Humboldt donde cursa quinto de primaria.

El Defensor del Pueblo condenó de manera enérgica el secuestro de la menor de edad y le recordó a sus captores que se trata de una grave infracción a las normas protectoras del Derecho Internacional Humanitario. Le pidió a estos que la devolvieran sana y salva a la libertad a la mayor brevedad posible.

El secuestro de civiles es una conducta muy grave, pero lo es más todavía cuando se trata de niños, de menores de edad, que por su propia naturaleza son seres inermes e indefensos. Dos meses después el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, celebró la liberación de Nhora Valentina Muñoz por parte de un grupo armado ilegal no identificado; este grupo la dejó en un paraje de la zona rural del municipio de Arauquita en el Departamento de Arauca.

Igualmente, el Defensor del Pueblo también se pronunció contra el secuestro de los auxiliares de la Policía Nacional, Henry Andrés Castañeda y Alejandro Gutiérrez Zapata, quienes prestaban el servicio militar obligatorio en el Departamento del Cauca, adscritos a la Subestación de Policía Santana, y quienes habían sido privados de la libertad por las Farc; ellos, posteriormente, fueron encontrados muertos en un paraje rural del municipio de El Tambo en el departamento del Cauca.

Los auxiliares de la Policía Nacional habían sido privados de la libertad por integrantes de las Farc en el corregimiento de La Uribe, de la municipalidad mencionada. Las gestiones humanitarias que se adelantaron en procura de la liberación de ellos, quienes se encontraban prestando el servicio militar, no tuvieron éxito.

El Defensor del Pueblo señaló que la ejecución de Henry Andrés Castañeda y Alejandro Gutiérrez Zapata constituye una grave infracción de las normas del Derecho Internacional Humanitario que establecen el respeto a las personas privadas de la libertad y el deber de tratarlas con humanidad.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, condenó el vil asesinato de cuatro integrantes de la fuerza pública por parte de miembros del Frente 63 de las Farc, en hechos ocurridos en el municipio de Solano, en el Departamento de Caquetá.

Los miembros de la fuerza pública que resultaron asesinados fueron identificados como Coronel Édgar Yesid Duarte Valero, Teniente Elkin Hernández Rivas, Sargento José Libio Martínez, Intendente Álvaro Moreno.

Tres de los secuestrados resultaron asesinados con tiros de gracia en la cabeza, y uno de ellos como consecuencia de disparos por la espalda, según se reportó. Este hecho repudiable, que conmovió la conciencia de los colombianos, constituye una grave infracción a las normas del Derecho Internacional Humanitario que obligan a las Farc a garantizar el derecho a la vida y la integridad personal de los secuestrados, lo mismo que devolverlos a la libertad.

El Defensor del Pueblo enfatizó en su pronunciamiento que asesinar a mansalva a los secuestrados demuestra que los responsables de su privación de la libertad no tienen ni guardan ningún respeto por la vida de los cautivos. Las Farc deben asumir el compromiso ético ante la Nación de devolver a la libertad a la totalidad de los plagiados.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, hizo llegar los familiares de los miembros de la fuerza pública que perdieron sus vidas, nuestro sentimiento de pesar y solidaridad y se unió a la “Gran movilización nacional por la libertad de todos los secuestrados”, que fue convocada el 6 de diciembre, en la que las diferentes expresiones de la sociedad salieron a la calle a reclamar el regreso a la libertad de quienes aún permanecen cautivos.

“Debemos reclamarles a las Farc y demás organizaciones armadas al margen de la ley la obligación ante la Nación de devolver a la libertad la totalidad de los secuestrados”, expresó el Defensor del Pueblo acerca de este hecho.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, precisó que sobre los secuestrados con fines extorsivos y los miembros de la fuerza pública privados de la libertad, sus captores tienen la obligación de respetarles el derecho a la vida y la integridad física y psicológica, que es precisamente lo que no ha venido sucediendo. Las víctimas del oprobioso delito conocido como secuestro siguen siendo titulares de bienes jurídicos inalienables.

“Hay necesidad de acogerse a principios de racionalidad ética en el marco de la dinámica de la confrontación. Hay que proscribir la horrible práctica del secuestro como instrumento de lucha política en Colombia”, puntualizó el Defensor del Pueblo.

Respecto a muertes violentas. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la muerte de la niña Marli Vanessa Colcue Colcue, de 11 años de edad, como consecuencia del ataque armado de la guerrilla de las Farc, perpetrado el 16 de septiembre de 2011 en la vereda El Credo, municipio de Caloto, en el Departamento del Cauca y que dejó heridos a cinco menores de edad y ocho adultos.

De acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo se confirmó que integrantes de las Farc lanzaron un artefacto explosivo artesanal denominado ‘Tatuco’ que impactó la casa del comunero Abel Colcue, causando la muerte de Marli Vanesa Colcue Colcue, de 11 años, y heridas a 13 personas entre los cuales se encuentran los menores de edad, Darlin Marisol Taquinaz, de 8 años; Maikel Fernando Ascue, de 11 años; Keli Tatiana Colcue Mestizo, de 7 años; Daisy Martínez Secue, de 9 años y Jorge Arley Julicuel Ull, de 17 años.

Otras personas que resultaron heridas por la incursión armada de las Farc fueron los adultos Luz Elvia Pasú, Marisol Trochez Ramos, Exenaber Taquinaz, Rogelio Mestizo, Cristián Cuetio Passu, Jonathan Estiven Colcue Mestizo, Ana Milena Mestizo y Leopoldina Secue.

La Defensoría Regional Cauca reportó que los enfrentamientos armados obligaron a las comunidades a refugiarse en lugares seguros como una medida de protección. Las veredas que han sido receptoras de habitantes que buscan protegerse de los combates son Pajarito, en donde 180 personas se encuentran en la escuela; El Credo, 256 personas recibieron atención de emergencia por parte del municipio, y en la parte baja del corregimiento El Pedregal, 60 personas están concentradas en la sede de la Cooperativa La Dicha.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, señaló que el Protocolo II, adicional de los Convenios de Ginebra de 1977, establece que la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de las operaciones militares y no serán objeto de ataque, en virtud del principio de distinción entre combatientes y personas civiles.

El Defensor del Pueblo, al condenar el ataque de las Farc, manifestó que está prohibido por el Derecho Internacional Humanitario cualquier ataque con efecto indiscriminado que ponga en riesgo la vida y los bienes de los civiles que no participen directamente en las hostilidades y, de manera especial, los derechos fundamentales de los niños y las niñas que deben ser protegidos en situaciones de conflicto armado.

En lo concerniente a masacres. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la incursión violenta que realizó el presunto grupo armado ilegal autodenominado los ‘Rastrojos’, en la vereda Pesquería, corregimiento de Sidón, del municipio de Cumbitara, en el departamento de Nariño, dejando como saldo dos personas muertas y trece secuestradas.

Según las informaciones obtenidas por la Defensoría, presuntos miembros del grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’, vistiendo prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares, que se movilizaban en dos lanchas por el río Patía, llegaron a las 12:30 a. m. del 12 de septiembre de 2011 a la vereda Pesquería, y reunieron a la comunidad que se encontraba en una celebración de carácter deportivo y cultural; luego de identificarlos, asesinaron a dos personas que respondían a los nombres de Daniel García, agricultor de 19 años de edad, y Harrison, de 32 años, cuyos cuerpos fueron desmembrados y lanzados al río Patía.

Posteriormente, procedieron a secuestrar y a trasladar al corregimiento de Sánchez (Cumbitara) a un grupo de trece (13) personas, entre ellos nueve motoristas de lancha que se identifican como Weibar Cisneros, de 18 años de edad; Nefalí Ortiz, 30 años; Alonso Patiño, 43 años; Johnny Esterilla, 36 años; Libardo Mosquera, 40 años; Jorge Meza, 37 años; Pablo Barrera, 38 años; Israel Ordóñez, 35 años, y Édgar Mosquera, 50 años. Además, el administrador del Bar, Efraín Arsuza, 29 años, y tres trabajadoras sexuales.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) advirtió en la Nota de Seguimiento 017 de julio 7 de 2011, de la posible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional humanitario de la población que habita los municipios de la cordillera de Nariño como Leyva, El Rosario, Policarpa, Los Andes, La Llanada, Samaniego y Santacruz, debido a las situaciones de riesgo que generan las acciones de la guerrilla de las Farc y del grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’.

Además en esta Nota se advertía que sus miembros se han concentrado en los corregimientos que se interconectan con la cabecera municipal, señalando y estigmatizando a los habitantes de la comunidad, restringiendo su movilidad y ejerciendo control a las labores cotidianas. Así mismo, cobran extorsiones a servidores públicos, comerciantes, cultivadores de hoja de coca, docentes, finqueros, y personas dedicadas a la minería y controlan los negocios o casas de lenocinio mediante la imposición de tarifas a las trabajadoras sexuales.

El Defensor del Pueblo rechazó, igualmente, las acciones de violencia perpetradas por los ‘Rastrojos’ en los municipios de la zona cordillerana del Departamento de Nariño, que se materializan en reclutamientos y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, actos de violencia sexual contra las mujeres, imposición de castigos a los pobladores, y la realización de retenes ilegales para sustraerles los alimentos a la comunidad.

El Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (Ciat), que coordina el Ministerio del Interior, convocar una reunión de seguimiento a las recomendaciones formuladas en la Nota de Seguimiento 017 de 2011, en la que participen el gobernador del Departamento de Nariño, los alcaldes de los municipios de Leyva,

El Rosario, Policarpa, Los Andes, La Llanada, Samaniego y Santacruz y las autoridades militares y de policía, para evaluar las medidas implementadas para prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

De igual manera, el Defensor del Pueblo recomendó a la Fuerza Pública fortalecer las medidas de seguridad en la zona cordillerana de Nariño para evitar la comisión de hechos de violencia por parte de los grupos armados ilegales que afecten los derechos de la población civil.

Finalmente, el Defensor del Pueblo solicitó de la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones que considere pertinentes para esclarecer los hechos e individualizar y judicializar a los presuntos responsables de esta acción violenta.

Sobre los atentados. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, denunció como una grave violación del principio de distinción en el marco del Derecho Internacional Humanitario el atentado perpetrado en cercanías de la institución educativa Eliseo Payán, en el municipio de Magüí Payán, ubicado al occidente del Departamento de Nariño, el pasado 26 de agosto donde fue activada una carga explosiva al paso de una patrulla de la Brigada Móvil 19 del Ejército Nacional, este hecho le causó heridas a Ayle Bonei Arizal Ángulo de 11 años de edad, Amparo Dajome de 61 años, Carolina Quiñonez de 11 años, Milevis Dialexis Arizal Hurtado de 13 años y Kelly Johanna Ángulo Bolaños de 17 años.

Además de los cinco civiles afectados por la explosión, en el hecho violento resultaron heridos tres miembros de la Brigada móvil 19 del Ejército Nacional, y las autoridades a cargo de la investigación responsabilizan como presuntos comprometidos del atentado a la columna móvil Daniel Aldana de las Farc.

Por esta acción violenta la Fuerza Pública adelantó un operativo de registro y control en la cabecera del municipio de Magüí Payán; el Personero Municipal informó de la detención de una persona. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, consideró que la activación de una carga explosiva en cercanías de un centro de educación constituye una grave infracción a las normas protectoras del Derecho Internacional Humanitario que tiene por propósito sustraer a la población civil de los riesgos de la confrontación armada.

Finalmente, el Defensor del Pueblo instó a los grupos armados ilegales que operan en esa región del país a que respeten las normas del Derecho Internacional Humanitario y eviten los ataques contra la población civil.

Acerca del derecho a elegir y ser elegido. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la muerte violenta de Nicolai Vera Rico, de 25 años, candidato al Concejo Municipal de Cali por el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO) ocurrida el 23 de agosto de 2011 en el sur de Cali, y denunció que ese acto de violencia demuestra los problemas de seguridad y el riesgo que afrontan los aspirantes a cargos de elección popular en varias cabeceras municipales de ese departamento como El Dovio, Roldanillo, Tuluá, Sevilla, Riofrío y Cali, lo cual obliga a la fuerza pública a fortalecer las medidas para garantizar, con la efectividad que se requiere, el derecho a la vida y la integridad personal de los candidatos, así como a disuadir los riesgos de las amenazas.

El SAT ha advertido de la posible presión armada de las Farc y de los grupos armados ilegales, autodenominados ‘Rastrojos’, ‘Machos’ y ‘Urabeños’, contra los aspirantes a los

cargos de elección popular en los comicios del 30 de octubre. Durante el 2011 se han presentado la muerte violenta de siete (7) candidatos, así como las amenazas directas y la circulación de panfletos amenazantes en el Valle del Cauca, lo que configura un escenario de riesgo sobre la probable ocurrencia de atentados contra la vida, homicidios y conductas vulneradoras del derecho a elegir y ser elegido en esa región del país.

En el noroccidente del Departamento del Valle del Cauca fueron asesinados cuatro aspirantes a cargos de elección popular previo a los comicios del 30 de octubre de 2011: dos candidatos en el municipio El Dovio y dos en Riofrío, así como los atentados contra Néstor José Loaiza, exalcalde del municipio, y el conductor del alcalde de El Dovio, esto provocó su desplazamiento.

De acuerdo con informes del SAT de la Defensoría del Pueblo, en el municipio Riofrío que se encuentra a corta distancia de las poblaciones de Trujillo, El Dovio y Roldanillo, se presentaron acciones violentas del autodenominado grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’, así como una fracción reducida de la organización al margen de la ley, autodenominado los ‘Machos’, en alianza con los ‘Urabeños’.

En ese sentido, el monitoreo del SAT ha advertido que las acciones de Los Rastrojos y de las Farc representan, de manera particular, un riesgo alto sobre el proceso electoral en los municipios mencionados del Valle del Cauca.

En el 2011, el Informe Especial de Riesgo Electoral, elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo, con corte a julio de 2011, identificó en el departamento del Valle del Cauca 10 municipios en riesgo electoral, que corresponden al 23,8% de este departamento. Ocho (8) municipios fueron identificados en riesgo alto, esto es, los municipios de Cali, Buenaventura, El Dovio, Florida, Pradera, Sevilla, Tuluá y Yumbo y dos municipios en riesgo electoral medio: Bugalagrande y Obando.

Del mismo modo, el SAT señaló que en mayo de 2011 fue amenazada la aspirante a la Alcaldía de Sevilla, María Fernanda Arbeláez Valencia, quien denunció que fue objeto de amenazas de muerte si no desistía de su candidatura. El 26 de mayo de 2011 los ‘Doce del Patíbulo’ y los ‘Urabeños’ le hicieron llegar un panfleto al Alcalde de Obando, John Mario Vélez, presidente de la Asociación de Alcaldes del Valle del Cauca, y amenazaron de muerte a servidores públicos, aspirantes, comerciantes, entre otros, calificándolos de presuntos colaboradores de los grupos armados ilegales los ‘Rastrojos’ y los ‘Machos’.

En el municipio de El Dovio se registró el 23 de marzo de 2011 el asesinato de Luis Fernando Morales Idárraga, de 52 años, del exalcalde de El Dovio en el periodo 2004-2005 y aspirante a la alcaldía. El homicidio fue perpetrado en la finca La Primavera, vereda Guabitas.

El 23 de junio de 2011, mientras se encontraba en una bodega de frutas de su propiedad ubicada en el barrio Calle Linda en La Unión (Valle), fue asesinado el candidato al Concejo Municipal de La Unión, Wilder Amir Restrepo Pinzón, de 37 años.

En la ciudad de Cali fue asesinado el diputado y aspirante a la alcaldía del municipio de Yumbo, Fernando Vargas el 9 de julio de 2011. El 13 de julio de 2011, en la vereda La Esperanza, del municipio de El Dovio, fue asesinado Gabriel Castillo, aspirante al concejo municipal de esta localidad.

El 2 de agosto de 2011 fue asesinado Luis Fernando Ocampo Ossa, de 45 años, actual Concejal Municipal de Riofrío quien aspiraba a ser reelegido en las elecciones de octubre. El 18 de agosto de 2011 fue asesinado el candidato al Concejo de Riofrío por el partido Cambio Radical, Hilder Antonio Gómez, de 23 años. El hecho ocurrió en el barrio La Paz de este municipio.

Ante estos hechos el Defensor del Pueblo señaló que el grupo armado ilegal principal fuente de amenazas y hechos de violencia en el Valle del Cauca es el grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’ que actúa en el centro y Norte del Valle, lo mismo que en Buenaventura, Cali y su área metropolitana.

Por su parte, las Farc son el grupo armado ilegal fuente de riesgo electoral en los municipios de Tuluá, Sevilla y Bugalagrande, lo mismo que en los municipios de Florida y Pradera. Así mismo, se debe señalar la presión que las organizaciones articuladas al narcotráfico ejercen en municipios como Yumbo, Cali, Cartago, Jamundí, La Candelaria y Buenaventura.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo instó a las autoridades competentes a que se incrementaran las medidas de seguridad en las zonas urbanas y rurales del departamento del Valle del Cauca y se fortalezcan las estrategias y acciones que busquen neutralizar el accionar de las diferentes organizaciones al margen de la ley en el marco del actual proceso electoral.

Finalmente, el Defensor del Pueblo insta a la Fiscalía General de la Nación a que se adelanten las investigaciones que sean pertinentes para esclarecer la muerte violenta de los candidatos a cargos de elección popular en el Departamento del Valle del Cauca y que se individualice y judicialice a los responsables de estos homicidios.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, también señaló que durante la jornada electoral en el país, cumplida el 30 de octubre entre las 8:00 a. m. y las 4:00 p. m. en los 32 departamentos del país, la institución recibió y tramitó ante las autoridades competentes un total de 104 quejas por presuntas conductas violatorias al derecho a elegir y ser elegido.

De acuerdo con las quejas y peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo, los departamentos que presentaron un número significativo de quejas fueron Antioquia, Cauca, Arauca, Magdalena, Meta y Norte de Santander.

En lo que respecta a las infracciones del Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de 11 hechos de violencia que incluyeron la muerte del señor Ariel Delgadillo, miembro del esquema de seguridad del Vicepresidente de la Cámara, Albeiro Vanegas, de hostigamientos de las Farc en el Valle del Cauca, Cauca, y enfrentamientos de ese grupo armado ilegal con unidades de la fuerza pública en los municipios de Florida y Tuluá.

La Defensoría del Pueblo tuvo información de la explosión de un artefacto en el municipio de Leiva (Nariño) y la quema de un bus escalera en la vereda Palestina, en jurisdicción del municipio de Orito (Putumayo), y la vereda El Cairo (Valle del Guamez).

Asimismo, la Defensoría del Pueblo conoció de quejas presentadas por un grupo de ciudadanos en Corferias en Bogotá quienes recibieron su cédula de ciudadanía entre el 30 de junio y el 29 de octubre de 2011, no pudieron sufragar porque el censo electoral se cerró

el 29 de junio de 2011. Lo propio ocurrió en los municipios de El Castillo y Guamal en el Departamento del Meta. Una situación similar se presentó en el municipio de El Rosario en el Departamento de Nariño en el que 1.300 cédulas fueron excluidas del censo electoral.

De la misma manera, el Defensor del Pueblo indicó que la institución a su cargo apoyó con el servicio de defensoría pública a 57 personas que fueron detenidas por delitos electorales. En las Unidades de Reacción Inmediata de las 32 capitales de departamento, el servicio de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo estuvo disponible durante la jornada electoral.

La Defensoría del Pueblo hizo presencia en 1.401 puestos de votación en el país y acompañó el traslado del material electoral hasta el lugar de los escrutinios, garantizando así su transparencia. En las capitales de Arauca, Armenia y Pereira, se garantizó el 100% del traslado del material electoral de los puestos de votación al lugar de los escrutinios. En el municipio de Apartadó, considerado de riesgo por las amenazas contra candidatos, la Defensoría acompañó el traslado de los documentos electorales de los puestos de votación al lugar de los escrutinios. En los departamentos de Quindío y Risaralda, la Defensoría hizo presencia en todos los municipios propendiendo a la transparencia en la jornada electoral.

La Defensoría del Pueblo encontró que persisten prácticas de desorientación a personas de la tercera edad para depositar su voto en algunos puestos de votación de la ciudad de Bogotá. En el municipio de Yopal (Casanare), se encontró material electoral que venía previamente marcado, lo que ocasionó protestas de la ciudadanía.

En el Municipio de Soledad (Atlántico) falló el sistema biométrico y ello causó retraso en las votaciones. En la vereda Las Margaritas del municipio de Argelia (Antioquia), el material electoral tuvo que ser transportado por la fuerza pública en helicóptero.

En relación a las amenazas y asesinatos de periodistas. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, condenó la muerte violenta del periodista Luis Eduardo Gómez, de 70 años de edad, quien recibió varios impactos de bala el pasado 29 de junio en cercanías de su residencia, localizada en el barrio El Deportista en el municipio de Arboletes, Departamento de Antioquia.

De acuerdo con las autoridades, la muerte violenta del señor Luis Eduardo Gómez se produjo cuando el comunicador llegaba a su residencia en compañía de su esposa y fue interceptado por hombres armados que se movilizaban en una motocicleta.

Al homicidio del señor Luis Eduardo Gómez, quien era reconocido como periodista independiente en Arboletes, se sumó también el asesinato del veedor del mismo municipio, José Vicente Botero, de 72 años, quien resultó víctima de varios disparos el 27 de junio de 2011.

El señor José Vicente Botero había reportado amenazas contra su vida e integridad personal por parte de grupos al margen de la ley que operan en el municipio de Arboletes en la subregión del Urabá antioqueño.

Igualmente, el Defensor del Pueblo rechazó las amenazas conocidas el pasado 22 de junio contra la periodista Mary Luz Avendaño, vinculada al diario *El Espectador* como corresponsal en Medellín y quien ha investigado las acciones violentas de los sectores del narcotráfico en la capital antioqueña.

De acuerdo con las autoridades los trabajos de investigación que adelanta la corresponsal de *El Espectador* sobre las actividades delictivas del crimen organizado en Medellín han puesto en riesgo la seguridad e integridad física de la periodista Mary Luz Avendaño.

Asimismo, las autoridades de Medellín señalaron que se han dispuesto medidas de protección para la corresponsal de *El Espectador* por parte de la Policía y se coordina igualmente con el Ministerio del Interior gestiones para la protección de ella.

Para el caso de Medellín, según estimaciones del SAT que coordina la Defensoría del Pueblo, el actual escenario de riesgo en Medellín para la población civil configura el surgimiento de nuevas estructuras armadas ilegales después de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Auc que se disputan el control y el manejo de actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico, el contrabando de combustible, la extorsión a comerciantes y la utilización de niños, niñas y adolescentes por los grupos al margen de la ley que operan en la capital de Antioquia.

Ante el asesinato del periodista Luis Eduardo Gómez y las amenazas contra la corresponsal de *El Espectador* Mary Luz Avendaño, el Defensor del Pueblo, Vólmár Pérez Ortiz, indicó que ambos hechos demuestran la persistencia de riesgos violaciones contra el derecho a la vida y la integridad física de los comunicadores que afectan el ejercicio de la libertad de prensa en el país.

Por ello la Defensoría del Pueblo solicitó de la Fiscalía General de la Nación, adelantar una rigurosa investigación para establecer las circunstancias que rodearon la muerte violenta de Luis Eduardo Gómez y el origen de las amenazas contra Mary Luz Avendaño, y judicializar a los presuntos responsables de estos actos de violencia e intimidación.

También, el Defensor del Pueblo se pronunció el 17 de diciembre de 2011 acerca de los 25 años del magnicidio de Guillermo Cano Isaza, director de *El Espectador*. El Defensor del Pueblo expresó que este crimen y atentado contra el periodismo se sumó a la lista de delitos que en Colombia continúan en la impunidad. La investigación ha estado condicionada por un marco escabroso de actos de violencia, cuyo fin es el de impedir la actuación de la justicia. Pocas semanas después del crimen, fueron acribillados los autores materiales.

El abogado de la parte civil, Héctor Giraldo Gálvez, quien brindó un apoyo invaluable al caso, fue asesinado el 29 de marzo de 1989 cuando se dirigía a uno de los juzgados a insistir en sus pesquisas. Casi enseguida la jueza Consuelo Sánchez marchó al exilio, no sin antes cerrar la investigación acusando a Pablo Escobar y su red de sicarios.

El expediente llegó a manos del magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, Carlos Valencia García, quien confirmó la decisión y fue asesinado el 16 de agosto de 1989. La investigación pasó al despacho de la jueza sexta de orden público de Medellín, Myriam Rocío Pérez, quien también ratificó la decisión, murió acribillada por sicarios junto a sus tres escoltas.

Desde entonces el proceso pasó de despacho en despacho, hasta el mes de agosto de 1995, cuando se profirió sentencia. El fallo impuso 25 años de prisión a un sujeto que nunca apareció, y 16 a Luis Carlos Molina Yepes, del cartel de Medellín, quien recuperó su libertad luego de cumplir solo seis años de la condena impuesta, esto es, las tres quintas partes de la pena.

A partir de ese momento no hubo ningún avance en la investigación, hasta que el 2 de julio de 2010, la Fiscalía General de la Nación dictaminó que la muerte violenta de Guillermo Cano Isaza “tiene el carácter de delito de lesa humanidad” y, por lo tanto, es imprescriptible; pues consideró que se “trató de un plan sistemático de parte del cartel (de las drogas) de Medellín, (que era) liderado por el narcotraficante Pablo Escobar”.

Para la Defensoría del Pueblo, a pesar de la importancia de esta decisión, no se registran avances en la judicialización de quienes habrían participado en este infame asesinato, el mayor atentado contra la libertad de prensa en Colombia. Por ello instamos a las autoridades judiciales a redoblar esfuerzos que permitan esclarecer los hechos que rodearon el magnicidio del periodista Guillermo Cano, quien se distinguió en vida por su lucha contra la corrupción, la influencia nefasta del narcotráfico, la defensa de las libertades públicas y de los derechos fundamentales de los colombianos.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, ha expresado su preocupación por las amenazas que se han presentado en el país contra los trabajadores de la prensa por parte de grupos armados ilegales y pidió de las autoridades civiles y de la fuerza pública no desestimar estos hechos que tienen por fin intimidar a los medios y debilitar la función de informar.

Respecto del derecho a la protesta pacífica. Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a las autoridades competentes a investigar la muerte de Jean Farid Chan Lugo, estudiante de primer semestre de Medicina en la Universidad Santiago de Cali, quien murió en la capital vallecaucana a causa presuntamente de la detonación de una “papa explosiva”, que estalló en el puente peatonal frente al Hospital Universitario del Valle, y que provocó heridas en el estudiante Sergio Garzón Díaz, esto sucedió en el marco de la protesta estudiantil que se realizó en varias capitales del país.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a la Fiscalía General de la Nación a investigar con urgencia este hecho lamentable y pidió a los líderes del movimiento estudiantil a nivel nacional adoptar medidas para que no se repitan estos actos de violencia que afectan el espíritu de la protesta.

En cuanto a la violencia de género. Durante la clausura en Bogotá del Encuentro Nacional de Mujeres Rurales en Situación de Desplazamiento por el goce efectivo de sus derechos a la Tierra y contra la Violencia de Género, evento organizado por el SAT y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, propuso la necesidad de identificar los escenarios de riesgo que visibilicen la afectación de los derechos fundamentales de las mujeres en las zonas rurales en el marco del conflicto armado, lo mismo que en sus derechos a la tierra y al territorio.

Para la Defensoría del Pueblo las situaciones de desplazamiento que genera la confrontación armada, la falta de equidad en el sector rural, la situación de vulnerabilidad a la que se ven expuestas las mujeres rurales por los roles propios de su condición de mujer, madre y, con frecuencia, la de ser cabeza de hogar, esposas y, además, lideresas sociales, constituyen contextos sobre los que debe realizarse un ejercicio conjunto de recaudo y sistematización de información que permita reunir los elementos necesarios para elaborar un informe de riesgo que alerte a las autoridades competentes sobre la afectación de los derechos de la mujer rural.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo indicó que presentará a las entidades competentes del Estado las denuncias registradas, así como recomendaciones para que se adopten acciones de manera oportuna que impidan la pérdida de vidas y demás violaciones a los derechos humanos, como desplazamientos y despojos de tierras. Del mismo modo, para que se dé efectiva protección a los territorios que reclaman como legítimas dueñas.

El encuentro también hizo pública la difícil situación de las mujeres en sus territorios, resistiendo el flagelo del despojo en sus diferentes modalidades, por preservar las zonas de reserva campesina y la biodiversidad, en medio del impulso de planes y proyectos de monocultivos, de extracción minero-energética y acaparamiento de tierras, entre otros, que tienen como común denominador la expulsión de sus propios territorios.

Asimismo, el evento también buscó fortalecer los lazos de confianza entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones sociales en el marco de la defensa de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario para las mujeres de las zonas rurales; trabajo representado en gestiones, labores y acciones ante las diferentes autoridades responsables de la protección de estos en los niveles municipal, departamental y nacional.

Las mujeres rurales sufren diferentes manifestaciones de violencia ya sea por vivir en el campo, por ser mujeres o por ser víctimas de la violencia.

De acuerdo con la encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, el 11,6% de la mujeres rurales expresó haber sido víctima de alguna manifestación de violencia física por parte de personas ajenas a su esposo o compañero; el 28,9% de aquellas que tuvieron pareja reconocieron haber sufrido alguna forma de violencia por parte de su esposo o compañero. A ello se suma la violencia psicológica; el 52,7 % de ellas manifiestan ser víctimas de este tipo de violencia por parte de su esposo o haber sido amenazadas (Profamilia).

Las mujeres rurales también son víctimas de violencia sexual. De acuerdo con esta encuesta el 8,8% manifestaron haber sido violadas por su esposo o compañero, y el 5,09 % por personas diferentes como padre, hermano, jefe o desconocido. También han sido víctimas de reclutamiento forzado y han sido obligadas a cumplir el papel de combatientes e informantes o, incluso, son usadas como esclavas sexuales.

Acerca de la violencia que genera el uso de armas pequeñas y ligeras. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, lamentó el diagnóstico clínico sobre la muerte cerebral del niño Michael Antonio Zárate, de 9 años, quien resultó herido por una bala perdida el pasado 25 de diciembre de 2011, cuando se encontraba jugando frente a su casa, localizada en el barrio San Bernardo en el centro de Bogotá.

El Defensor del Pueblo indicó que a este lamentable hecho se sumó el ocurrido el pasado 27 de diciembre, en el barrio Las Cruces de Bogotá, donde una bala perdida hirió a una niña de 13 años como consecuencia de un cruce de disparos entre la Policía y un grupo de delincuentes que asaltó una buseta en ese sector de la capital. Los delincuentes posteriormente fueron capturados.

Pérez Ortiz consideró que esta cadena de sucesos infortunados de balas perdidas por el uso de armas “pequeñas y ligeras” que ponen en riesgo el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos, particularmente de niños, niñas y jóvenes adolescentes, debe obligar a las autoridades a implementar planes efectivos de seguridad y medidas urgentes de protección para evitar la muerte de seres inermes.

Asimismo, indicó que otro ejemplo de ello es lo ocurrido el pasado 26 de diciembre a la señora Edna Sánchez, de 27 años de edad, quien murió en el Hospital Federico Lleras Acosta por una bala perdida que impactó en su cabeza cuando se asomó a la ventana de su residencia en el barrio El Bosque en Ibagué, protagonizada por pandillas.

Ante esta situación, el Defensor hizo un llamado a las autoridades competentes para controlar la proliferación de armas de fuego en el país, que están afectando la vida de niños, niñas, jóvenes y adultos en Colombia que mueren de manera violenta o resultan heridos o afectados con traumas psicológicos.

La Defensoría del Pueblo conoció que otros tres niños fueron impactados por balas perdidas en Medellín y Bucaramanga. En el barrio La Francia en la capital de Antioquia, una niña de 7 años recibió un tiro en el rostro, lo que obligó a una intervención quirúrgica por parte de los médicos que la atendieron con resultados satisfactorios.

De otra parte, en el barrio Independencias en la Comuna 13 de Medellín, un niño de 4 años recibió heridas en el rostro por una bala perdida y los médicos ya le dieron de alta.

En Bucaramanga, otro menor de 7 años que se desplazaba en un carro conducido por sus padres, fue impactado por un proyectil por individuos que dispararon contra el vehículo desde una motocicleta en el barrio Morro Rico de esa ciudad.

La Defensoría del Pueblo destacó que Colombia sigue siendo uno de los países que más sufre las consecuencias del porte, tenencia y uso, legal e ilegal, de armas “pequeñas y ligeras”. En los últimos 28 años, el país ha superado la tasa de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes y el 80% de los mismos son cometidos con armas pequeñas y ligeras.

El porte, la tenencia y el uso de armas “pequeñas y ligeras” juegan un papel en la vulneración y reducción de la seguridad humana, en la violación de los Derechos Humanos y, en contextos de confrontación interna, en infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Por ello, el Defensor del Pueblo consideró esencial hacer un vehemente llamado a la sociedad en general, al Gobierno nacional y a las autoridades departamentales y locales, a efectos de que se adelanten las acciones pertinentes oportunas y eficaces para evitar que los derechos de los niños sean afectados por las circunstancias mencionadas, especialmente por cuanto son prevenibles.

De manera complementaria, exige que las autoridades administrativas, como el ICBF, y las penales, como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial, no cesen en su empeño de sancionar de manera ejemplar a los responsables de que los niños, niñas y adolescentes sean víctimas de pólvora o juegos pirotécnicos, así como de armas cortas o de uso privativo de las fuerzas militares.

Finalmente, el Defensor del Pueblo señaló que un millón doscientos mil armas de fuego en manos de particulares en Colombia, deben obligar las autoridades del Estado colombiano a adoptar medidas efectivas de desarme que incluya campañas pedagógicas sobre el porte de armas, que se ha ido constituyendo en factor de preocupación por su incidencia en la violencia urbana.

Sobre la dignidad de las víctimas de Mapiripán. El Defensor del Pueblo, doctor Vólmar Pérez Ortiz, dijo que se trata de un episodio deshonroso que lesiona sensiblemente la dignidad

de las víctimas reales de la violencia en nuestro país, y que asalta gravemente la buena fe de las autoridades nacionales y la de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ven obligadas a adoptar medidas estrictas en el examen de los casos que llegan a su conocimiento, para evitar que se vuelvan a repetir en el futuro inmediato, hechos como los que hoy son objeto de reproche general.

Los órganos del Sistema Interamericano en el proceso de documentación de los casos tienen que apelar a los elementos de prueba que puedan aportar las entidades competentes de los Estados Parte, con el fin de establecer la veracidad de los hechos que se tramitan bajo su jurisdicción.

De igual manera, se instó a las autoridades nacionales para que en los procesos que se surten contra el Estado colombiano a nivel internacional, se aporten, sin dilación, todos los elementos que permitan esclarecer los hechos y ejercer, en su debido momento y ante la instancia competente, una defensa adecuada de los intereses nacionales.

Este caso lamentable, en el que parece no existen instrumentos para la revisión de la condena impuesta al Estado colombiano, tiene que servir de referente obligado para la adopción de medidas en el proceso de aplicación de los mecanismos previstos en la ley de víctimas, en el que se asegure que las personas que accedan a la reparación sean aquellas que efectivamente han padecido un perjuicio.

Respecto al medio ambiente y a los servicios públicos. La Defensoría del Pueblo destacó el anuncio hecho por el Gobierno nacional en el sentido de no continuar con el proyecto de construcción de un hotel en el Parque Tayrona.

La Constitución Política establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Los Parques Nacionales Naturales, desde el punto de vista legal, “son áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías” (Decreto 2811, artículo 327) .

Entre las finalidades de crear un parque están la de conservar “valores sobresalientes de fauna y flora y pasajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas... que permanezcan sin deterioro”, y la de “perpetuaren estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción” (Decreto 2811, artículo 328)1. Uno de los fines es “proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad”.

Según el artículo 331 del Código Nacional de Recursos Naturales, las actividades permitidas en los parques nacionales son “las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura”; define las de recreación como “las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales”.

Por otra parte, según la Unidad de Parques Nacionales Naturales, los objetivos nacionales de conservación son: i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos

naturales para mantener la diversidad biológica; ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano y iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

Los beneficios ambientales que prestan las áreas protegidas son muchos, entre los que sobresalen los de conservar los paisajes y la biodiversidad y prestar los llamados servicios ambientales, como son suministrar agua para el desarrollo y la vida; ayudar a regular los regímenes de lluvias; fijar el carbono; mantener la estabilidad del clima; prevenir y mitigar los efectos de desastres naturales como tsunamis, inundaciones, deslizamientos; conservar la diversidad genética; ser centros de dispersión de plantas y garantizar recursos pesqueros a las poblaciones costeras, entre otros.

Otro de los pronunciamientos del Defensor del Pueblo en temas ambientales en el periodo 2011 tuvo que ver con la crisis que afrontó la ciudad de Manizales por la interrupción del servicio de acueducto, y en la que la Defensoría del Pueblo pidió a las autoridades competentes encontrar los procedimientos apropiados con carácter urgente para garantizar el derecho humano al agua de manera eficaz y oportuna a todos los habitantes de la capital del departamento de Caldas.

El Defensor del Pueblo consideró que en esas circunstancias resultaba imperativo que la administración municipal de Manizales se comprometiera con la comunidad a suministrar el preciado líquido en términos de tiempo razonable para evitar emergencias sanitarias que podrían ser de una proporción incalculable.

El Defensor del Pueblo recomendó a las autoridades que se evalúe con mucho rigor y responsabilidad si el problema presentado es de carácter técnico, o es a causa de la ola invernal o si se debe a la falta de previsión en las políticas públicas que debieron privilegiar la garantía de la disponibilidad del servicio.

La crisis que se vivió en la ciudad de Manizales por la falta del suministro de agua permitió recordar a las autoridades que la interrupción del servicio afecta el derecho humano al agua y su satisfacción exige que la empresa prestadora del mismo garantice la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad del líquido.

Por otra parte, si bien se han hecho esfuerzos por llevar el agua en carrotanques a la ciudadanía, que no es solución adecuada, muchos sectores soportan la privación del servicio. Preocupó a la Defensoría del Pueblo la necesidad de que se prestara el servicio de manera particular en los hospitales, clínicas, establecimientos educativos y centros de reclusión.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a la administración municipal de Manizales a mantener informada a la ciudadanía en forma oportuna y fidedigna sobre las causas, la dimensión de la crisis y las medidas y mecanismos que se adopten para superarla.

La eficaz intervención de los órganos de control competentes y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios garantizarán los derechos colectivos de los usuarios del servicio.

De otra parte, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, expresó su profunda solidaridad con los familiares de las 11 personas que murieron y con las 78 que resultaron heridas,

entre ellos, 24 menores de edad y 54 adultos, 9 de ellos con graves quemaduras, como consecuencia de la explosión en un tramo del Poliducto Salgar (Cartago), entre los km 165 y 175, en la madrugada del viernes 23 de diciembre, en el sector de Villa Carola del municipio de Dos Quebradas (Risaralda).

La Defensoría del Pueblo expresó su solidaridad con las personas que resultaron afectadas por la explosión causada por una fuga de gasolina en el sector del barrio Villa Carola y ofreció su disposición de acompañar a las víctimas con los servicios institucionales de la Defensoría del Pueblo, indicó el Defensor Vólmar Pérez.

Asimismo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a las autoridades competentes a establecer el origen de la oleada de fuego que desencadenó la fuga de gasolina en el sector de Villa Carola, municipio de Dosquebradas, dado que los pobladores del lugar manejan distintas hipótesis sobre la explosión, estas incluyen desde el robo de combustible, por parte de mafias organizadas, hasta el desgaste material del tubo que se encontraba a dos metros de profundidad.

“Creo necesario identificar el origen de la explosión. Establecer si se debió a personas que intentaron hurtar combustible del poliducto, o si, por el contrario, obedeció a una falla técnica. Ecopetrol debe garantizar la atención que requieren las víctimas, sostuvo el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Las autoridades de Risaralda reportaron hacia el mediodía de hoy una relación parcial de víctimas mortales que incluyen los nombres de Elizabeth Agudelo Guerrero, de 30 años; Flor de María Guerrero, de 57 años; Carlos Arturo Navarro Fernández y Diomar Fernández.

De acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo la explosión del poliducto dejó alrededor de 400 personas damnificadas; del mismo modo, provocó la destrucción de más de 30 viviendas y dejó sin servicio de agua por efecto de la contaminación con gasolina a 2.000 familias, que corresponden a 24.000 usuarios del municipio de Dosquebradas.

Los heridos que presentan quemaduras de alto grado han sido atendidos en el hospital local de Dosquebradas y en diferentes centros hospitalarios de Pereira. Hasta la tarde de hoy, viernes 23 de diciembre, las autoridades locales y los socorristas no han podido establecer el número de desaparecidos.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, informó también que la explosión del poliducto provocó el derrame de gasolina sobre la quebrada Agua Azul, lo que debe generar la implementación urgente, por parte de Ecopetrol, de un plan de contingencia para evitar graves afectaciones ambientales sobre el cauce de agua.

“El Plan de contingencia que requiere esta emergencia debe limitar la extensión del derrame de combustible sobre las fuentes de agua que alimentan la quebrada Agua Azul para impedir la contaminación de los suelos y del agua que es utilizada por las poblaciones vecinas al municipio de Dosquebradas. De este modo, se podrán agilizar los procedimientos técnicos que permitan restablecer el servicio de agua en la cabecera municipal”, señaló el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

La Defensoría del Pueblo fue informada por los habitantes del lugar que la mancha de gasolina recorrió aproximadamente 3 kilómetros quebrada abajo, registrándose tres explosiones a las 4:50 a. m. que afectaron la vida, el medio ambiente y los bienes de 140 familias.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo instó a Ecopetrol a suministrar información veraz y confiable sobre los hechos que dieron a lugar a la explosión del poliducto y evaluar los daños causados ante la emergencia creada por el derrame de gasolina y atender con urgencia a las comunidades afectadas por este hecho lamentable”, indicó el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

En lo referente al derecho a la salud. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, y el Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil (OICI) con el propósito de proteger los derechos de los niños que padecen las enfermedades relacionadas con el cáncer, presentó al Ministerio de la Protección Social una propuesta de reglamentación de la Ley 1388 de 2010 en octubre de 2011, esta busca disminuir de manera significativa la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y niñas menores de 18 años, a través de la garantía de los servicios que requieren para su detección temprana y el tratamiento integral prestado por los actores de la seguridad social en salud.

De acuerdo con la Ley 1388 de 2010 la población beneficiaria es la menor de 18 años a la que se le haya confirmado el diagnóstico de cáncer en cualquiera de sus etapas, tipos o modalidades, certificado por el Oncohematólogo Pediátrico, debidamente acreditado para el ejercicio de su profesión, de acuerdo con la normatividad vigente y el anexo técnico.

El proyecto de reglamentación que presentó la Defensoría del Pueblo al Ministerio de la Protección Social fue el resultado del trabajo desarrollado por la sociedad civil, la comunidad médico-científica y entidades gubernamentales que conforman el Observatorio (OICI), con el interés de promover el derecho a la salud en el país bajo el principio de calidad y oportunidad para los menores que padezcan las enfermedades relacionadas con el cáncer.

El proyecto de reglamentación busca también los siguientes beneficios y garantías para los menores de 18 años que padecen cáncer para detectar los casos de violación de los derechos de los niños en salud y coadyuvar en la búsqueda de mecanismos de acceso oportuno.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, manifestó que con la reglamentación de la ley, se busca desarrollar e impulsar la detección temprana, el tratamiento oportuno, la rehabilitación integral y la sensibilización en torno al cáncer infantil en patologías como las Aplasias Medulares, Síndromes de Falla Medular, Desórdenes Hemorrágicos Hereditarios, Enfermedades Hematológicas Congénitas, Histiocitosis y Desórdenes Histiocitarios.

En otro pronunciamiento, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, señaló que el cierre en Bogotá de la clínica de servicios pediátricos Eusalud, que atendía 2.000 consultas mensuales de urgencias pediátricas, el equivalente al 62% de ese servicio médico en la localidad de Kennedy, debe alertar a la Secretaría de Salud del Distrito y al Ministerio de Salud para que, en el marco del desarrollo de la política de seguridad social en salud, establezcan los mecanismos adecuados que garanticen los servicios pediátricos que requieren los niños y niñas en el Distrito Capital.

De acuerdo con las autoridades, el cierre de la Clínica Eusalud es el segundo servicio pediátrico que se interrumpe en Bogotá ello se suma al cierre de la Unidad Pediátrica de la Clínica Palermo que se hizo el pasado 1° de noviembre; lo cual significa que se han cerrado un total de 98 camas pediátricas en el último mes.

Igualmente, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, también indicó que según un informe de la Sociedad Colombiana de Pediatría, desde el año 1999, en Bogotá se ha

cerrado 509 camas pediátricas, cuando Colombia presenta uno de los menores índices de camas por cada 10.000 habitantes en la región.

Para la Defensoría del Pueblo, estas cifras evidencian que, además de la restringida oferta de camas hospitalarias, el cierre de servicios pediátricos constituye un riesgo frente al derecho a la salud de los niños y niñas.

“La connotación de menor de edad exige unos cuidados especiales que eviten riesgos, ya que las enfermedades que les son propias requieren un tratamiento hospitalario distinto dado el riesgo de contraer, entre otras, enfermedades respiratorias altas y bajas, patologías infecciosas gastrointestinales, o infecciones urinarias”, destacó el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Así mismo, el Defensor del Pueblo consideró que “el cierre de ambos centros pediátricos representa un grave antecedente en el país, dado que el informe de la Sociedad Colombiana de Pediatría señala que la ocupación de camas pediátricas en seis IPS de alto nivel de complejidad de Bogotá fue en promedio del 138% durante el primer semestre de 2011, debiendo atender niños y niñas en camas hospitalarias de adultos, lo que genera alto riesgo de infecciones en los menores de edad”.

“La sobreocupación en servicios de pediatría se agudiza en épocas de epidemia respiratoria, en donde las estancias en urgencias se prolongan en pacientes menores con patología respiratoria compleja (2,5 días - 4 días), frente a lo que no hay respuesta efectiva de las EPS para la ubicación de pacientes en Unidades de Cuidados Intermedias o Intensivos Pediátricas, por lo que su estancia se alarga en urgencias aun cuando estén ventilados”, agregó el Defensor del Pueblo.

Además, el Defensor del Pueblo instó a las autoridades competentes a que, ante la situación de emergencia pediátrica que puede resultar por el cierre de los servicios médicos para la población infantil, se coordine con prioridad la atención de los niños y niñas con centros clínicos públicos para garantizar este servicio.

El Defensor del Pueblo puntualizó que el cierre de los servicios especializados en pediatría es preocupante, toda vez que 11 de cada 100 niños nacen prematuros, y 24 de cada 100 niños entre 12 y 24 meses no tienen vacunación completa para la edad. Otras cifras son reveladas por la encuesta realizada por la Sociedad Colombiana de Pediatría (SCP) en la que se encontró que en las dos semanas anteriores a la realización de dicho instrumento el 25% de los menores de 5 años presentaron síntomas de enfermedad respiratoria aguda o fiebre (150.000 en Bogotá), de los cuales el 51% consultó a una IPS y el 9% tuvo síntomas de enfermedad Diarreica Aguda (EDA) (60.000 en Bogotá), de estos el 50% consultó a una IPS.

Además, la encuesta encontró que el 33% de los menores de 5 años no están en programas de crecimiento y desarrollo, el 3% están al cuidado de otro menor cuya edad no supera los 10 años. Lo anterior se suma al informe presentado por la Secretaría de Salud del Distrito en el cual afirmó que la mortalidad por infección respiratoria baja terminó con la vida de 127 niños menores de 5 años en picos epidemiológicos, durante 2010 en Bogotá.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo exhorta a las autoridades del sector salud a que se adopten las medidas que permitan, en primer lugar, garantizar la prestación permanente

y continua de los servicios de salud en las condiciones especiales que exigen los menores de edad; y, en segundo lugar, adoptar medidas de regulación, como podría ser el señalamiento de tarifas que respondan a los incentivos de cada agente, y que no afecte la adecuada atención de los niños y niñas en las condiciones que exigen los tratados internacionales y la Constitución Política.

“No sobra recordar que el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños y niñas al disfrute del más alto nivel posible de salud y nutrición durante sus primeros años, con el fin de reducir la mortalidad infantil y permitir un inicio saludable en la vida”, anotó finalmente el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Por tanto, el Defensor del Pueblo le solicita al Ministerio de la Protección Social evaluar esta propuesta y recomienda su estudio inmediato, dada la premura de tiempo para reglamentar la ley, de conformidad con lo ordenado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

Mediaciones defensoriales. La institución también divulgó sus actuaciones en los casos del paro de transportadores en todo el país y las comunidades indígenas de Arauca. También logró mediar para mejorar el sistema de etnoeducación en el departamento del Cauca.

Igualmente, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, destacó el principio de acuerdo alcanzado con los trabajadores de la empresa Pacific Rubiales con quienes se logró construir una mesa de diálogo y concertación con el propósito de encontrar fórmulas que le procuren una solución adecuada y duradera al conflicto laboral que se ha presentado.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, dijo que el acuerdo logrado permitió levantar la protesta en el municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, y en Campo Rubiales, que permitirá superar el cese de actividades que se venía presentando por parte de los trabajadores en la zona de exploración y explotación de crudo.

“La Defensoría del Pueblo destaca que se hubiera concretado la voluntad de diálogo entre las partes; sin embargo, se debe mantener, por encima de cualquier circunstancia, el espíritu de concertación que permitió la construcción de un escenario de diálogo en donde podrán continuar discutiendo de manera civilizada los puntos que ocasionaron el conflicto laboral”, señaló el Defensor.

2. Informes, resoluciones, audiencias y actuaciones defensoriales

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

a. Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales - 2011 del Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

De acuerdo con el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 del SAT, que coordina la Defensoría del Pueblo, los grupos armados ilegales como las

Farc y el ELN, así como las estructuras armadas ilegales surgidas con posterioridad a la desmovilización de las antiguas Auc conocidas como los 'Paisas', 'Urabeños', 'Águilas Negras', el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), 'Renacer', 'Rastrojos' y 'Rondas Campesinas', fueron consideradas un factor de riesgo en las Elecciones del 30 de Octubre de 2011 porque generaron acciones que afectaron el libre desarrollo del proceso electoral en los 199 municipios identificados en riesgo alto en el marco de esos comicios y en los que se eligieron los alcaldes, los gobernadores, los concejales, los diputados y los ediles para el periodo constitucional 2012 -2015.

El SAT de la Defensoría del Pueblo encontró que 199 municipios fueron clasificados en riesgo Alto, que corresponde al 18% del total de municipios del país.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, señaló que el propósito del informe de riesgo electoral fue el de alertar a las autoridades competentes del Estado en el nivel nacional, regional y local para que implementaran medidas y adecuaran los dispositivos de seguridad que permitieran prevenir la ocurrencia de actos de violencia en la época preelectoral y en las elecciones del 30 de octubre de 2011.

En esa ocasión el Defensor del Pueblo señaló que las autoridades competentes deben garantizar con la efectividad que se requiere el derecho a elegir y ser elegido, lo mismo que los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la seguridad de los aspirantes y brindar protección a las comunidades.

El Defensor del Pueblo también indicó que la valoración de la información recogida por el SAT para consolidar el informe de riesgo electoral, fue el resultado del monitoreo de los municipios en donde se presentaron amenazas, homicidios, atentados, secuestros y otros actos de violencia de ese proceso electoral.

De otra parte, en el análisis y evaluación de ese informe de escenarios de riesgo 157 municipios fueron clasificados en riesgo medio o con algún nivel de riesgo electoral. Así mismo, señaló el Defensor del Pueblo que los mapas de riesgo electoral han contribuido a la prevención del riesgo con la adopción de medidas oportunas por parte de las autoridades que han permitido conjurar y controlar hechos de violencia en procesos electorales anteriores.

El Informe Especial - Elecciones Regionales 2011 elaborado por el SAT estimó que para la etapa preelectoral y los comicios que se realizaron el 30 de octubre, la guerrilla de las Farc, el ELN y un reducto del EPL, realizarían restricciones a la movilidad al imponer prohibiciones para que los aspirantes ingresaran a algunas zonas, por la siembra de minas antipersonal que impidiera la circulación de los habitantes, por los hostigamientos o enfrentamientos armados con interposición de población civil y por los confinamientos o desplazamiento de población.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo recomendó que se debían adoptar medidas para contener las amenazas, la ejecución de secuestros y atentados contra la vida de los aspirantes a los cargos de elección popular, de servidores públicos y funcionarios electorales, de actos de perturbación como quema de vehículos, declaratorias de paro armado y ataques contra sedes políticas.

En ese sentido, el monitoreo del SAT acerca de esta etapa preelectoral, encontró que las Farc representó un riesgo alto en 150 municipios que corresponden al 13 por ciento del

total de municipios del país en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Chocó, Bolívar, Guajira, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare, entre otros.

Por otro lado, el informe estableció que las estructuras armadas ilegales que han surgido con posterioridad a la desmovilización de las antiguas Auc llamadas las ‘Águilas Negras’, los ‘Urabeños’, los ‘Paisas’, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), ‘Renacer’ y los ‘Rastrojos’, podrían interferir el proceso electoral por medio de amenazas, intimidaciones, atentados contra la vida y la integridad personal de aspirantes, líderes de oposición, dirigentes sociales y comunitarios; también incurrirían en actos de corrupción al sufragante, en trashumancia y fraude electoral, en actos de constreñimiento, en estrategias para influir en las campañas de los partidos y movimientos políticos.

Estas estructuras armadas ilegales se registraron como fuente de riesgo alto en 119 municipios que corresponden al 11% del total del país.

Del mismo modo, el informe precisó que los nuevos grupos armados ilegales representan un alto riesgo en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Arauca, Meta y Norte de Santander, entre otros.

El ELN representó un riesgo alto en 38 municipios que corresponden al 3% del total del país en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca y Casanare.

Ante la probabilidad de que los grupos armados ilegales perturbaran el normal desarrollo del proceso electoral, el Defensor del Pueblo solicitó de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (Ciat), del conjunto de la fuerza pública, los cuerpos de seguridad del Estado, alcaldes y gobernadores, evaluar con todo rigor los escenarios de riesgo identificados en el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 con el fin de adoptar las medidas necesarias e indispensables desde el punto de vista preventivo para garantizar los derechos de los ciudadanos y brindarles el acompañamiento correspondiente a las comunidades. Por tanto, se recomendó otorgarle especial atención a las siguientes ocho zonas que presentaban un alto nivel de riesgo:

Región Suroccidental

El Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 del SAT destacó que la primera zona con un alto nivel de riesgo correspondía a la región suroccidental, por las acciones de la guerrilla de las Farc en el norte del Cauca, sur del Tolima, en la zona cordillerana y costera de Nariño y en los departamentos del Putumayo, Caquetá, Huila, lo mismo que las zonas pacíficas del Valle del Cauca y Cauca, que se pueden materializar en hostigamientos, atentados, ataques contra la población, restricciones a la movilidad y homicidios selectivos y múltiples.

Por otro lado, los grupos armados ilegales conocidos como los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’ o ‘Águilas Negras’, también representan fuente de amenazas, atentados, homicidios y actos de constreñimiento contra servidores públicos, aspirantes y dirigentes políticos en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo.

La Macarena y el departamento del Guaviare

De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, la presencia de las Farc en La Macarena (Meta) y en el departamento del Guaviare, afectó el normal desarrollo de proceso electoral por los actos de perturbación, ataques, hostigamientos y restricciones a la movilidad.

El escenario de riesgo en esa zona del país también consideró la posible incidencia del Erpac en algunos municipios del Meta con la realización de amenazas contra aspirantes y dirigentes comunitarios, homicidios, atentados y actos de corrupción.

Región del piedemonte araucano y casanareño

En los municipios de Tame, Fortul, Arauquita, Saravena, Recetor, Chámeza y Aguazul que se encuentran localizados en la región del piedemonte araucano y casanareño, las Farc y el ELN fueron el principal grupo armado generador de riesgo de hostigamientos, amenazas, constreñimientos y atentados contra pobladores y aspirantes; además, se presentaron declaratorias de paros armados, ataques contra la infraestructura eléctrica, actos de restricción a la movilidad y de perturbación electoral. El Erpac y otras estructuras armadas ilegales fueron fuente de amenazas, actos de corrupción al sufragante en algunos municipios del piedemonte del departamento del Casanare, tales como Yopal, Villanueva y Monterrey.

Subregión del Atrato y San Juan chocoano

En la subregión del Atrato y San Juan chocoano se presentaron riesgos de amenazas contra aspirantes, dirigentes y servidores públicos, confinamientos y constreñimientos contra la población afrocolombiana e indígena, secuestros, restricciones a la movilidad, por parte de las Farc, ELN, y de las estructuras armadas ilegales de los ‘Urabeños’, las ‘Águilas Negras’ y los ‘Rastrojos’.

Las Farc y ELN impusieron restricciones a los aspirantes de determinados partidos para sus actividades proselitistas. En la vía Quibdó-Medellín es posible se presentaron acciones armadas por parte de esas dos organizaciones al margen de la ley.

Región de Córdoba y Sucre, y subregión del bajo Cauca y el nordeste Antioqueño

En los departamentos de Córdoba y Sucre, así como en la subregión del Bajo Cauca en el nordeste antioqueño, la presencia de grupos armados ilegales como los ‘Urabeños’ o ‘Águilas Negras’, los ‘Paisas’ y los ‘Rastrojos’, se evidenció por las amenazas, los homicidios, las desapariciones, las presiones, los constreñimientos y los actos de corrupción en algunos municipios de Córdoba, Sucre y el bajo Cauca. En el nordeste antioqueño el informe consideró la probable ocurrencia de actos vulneratorios del proceso electoral como constreñimientos, así como atentados y restricciones a la movilidad por parte de las Farc.

Región del Magdalena Medio

En los municipios de Morales, Simití, Regidor y Río Viejo que pertenecen a la región del Magdalena Medio, se conoció de amenazas proferidas por el grupo armado ilegal los ‘Urabeños’ para que los pobladores no ejercieran el derecho al voto.

Algunos aspirantes a corporaciones públicas en los municipios de Santa Rosa y Simití fueron declarados objetivo de ataque. De igual manera, se presentaron amenazas por parte de

las Farc, ELN, los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’ contra aspirantes, dirigentes y servidores públicos, lo mismo que actos de constreñimiento al sufragante, homicidios, secuestros, restricciones a la movilidad y actos de corrupción en los mencionados municipios de esa región del país.

La subregión de Ocaña y el Catatumbo

El informe de riesgo electoral 2011 consideró como la séptima zona geográfica que requería de especial atención por las amenazas proferidas por un reducto del EPL contra aspirantes y servidores públicos de esta subregión, particularmente de los municipios de San Calixto, Convención y Ocaña. Se conoció de amenazas de aspirantes a la alcaldía del municipio de Convención. También se estimó que se podrían presentar actos de restricción a la movilidad, de perturbación electoral y hostigamientos por parte de las Farc, el ELN y un reducto del EPL en los mencionados municipios y en Tibú, El Tarra y Teorama.

La Serranía del Perijá

En la Serranía del Perijá las Farc realizaron actos de perturbación al proceso electoral, atentados contra la infraestructura energética, restricciones a la movilidad de aspirantes y de los habitantes de la zona rural para sufragar; lo mismo en los corregimientos y veredas ubicadas en la Serranía del Perijá en jurisdicción de los municipios de Maicao (corregimientos de Majayura y Carraipía), Albania, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar y El Molino. Asimismo, en los municipios de Riohacha, Maicao, Uribia y Dibulla en el departamento de la Guajira, se previeron posibles interferencias de miembros de las estructuras armadas ilegales conocidas como los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’, que hacen presencia en esa zona del país.

Así mismo, el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 de la Defensoría del Pueblo formuló ocho recomendaciones a las autoridades civiles, al conjunto de la fuerza pública, la organización electoral, la Fiscalía General de la Nación y los organismos de seguridad del Estado para que adoptaran las medidas de prevención y de protección necesarias para prevenir los posibles atentados contra los aspirantes a cargos de elección popular, sedes de partidos y la infraestructura electoral.

Igualmente, las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo buscaron incrementar las medidas de seguridad en las zonas urbanas y rurales, y se fortalecieron las estrategias y las acciones que buscaron neutralizar el accionar de las diferentes organizaciones al margen de la ley en el marco del actual proceso electoral.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo instó a los organismos competentes a adelantar las investigaciones correspondientes sobre denuncias de actos constitutivos de fraude, constreñimiento y corrupción al sufragante, particularmente en los municipios en los que el SAT advirtió de la probable ocurrencia de conductas vulneratorias del derecho a elegir y a ser elegido en las elecciones del 30 de octubre de 2011.

b. Informes de violencia de género

En 2011, el SAT elaboró con apoyo del Programa Integral contra Violencias de Género, tres (3) informes temáticos sobre violencia sexual donde se visibilizan los impactos del conflicto armado sobre las mujeres y sus organizaciones del Distrito de Cartagena, el municipio de Buenaventura en el Valle del Cauca y el municipio de Pasto en el departamento de Nariño.

c. Informe del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia

El informe que presentó la Defensoría del Pueblo contiene el resultado de la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia en el año 2009, producto derivado de la aplicación de varios instrumentos de medición a las entidades del orden nacional, distrital y departamental en el año 2011.

El informe, como objeto de estudio, se encuentra enfocado en el examen de la deserción escolar, entendiéndola como un fenómeno multicausal, que comprende la toma de decisión por parte de los niños y de los hogares con respecto a dejar el sistema educativo por factores exógenos y endógenos a dicho sistema.

d. Informe defensorial sobre la situación del Sistema Pensional en Colombia

La Defensoría del Pueblo, en varias ocasiones, ha encontrado fallas en el funcionamiento del régimen contributivo del Sistema General de Pensiones, estas han generado investigaciones y respecto de las cuales se han proferido observaciones y recomendaciones a las autoridades competentes, dirigidas a garantizar la efectiva realización del derecho a la seguridad social y el óptimo funcionamiento del sistema.

Este informe pone en evidencia que en el trámite de quejas de los años 2001 a 2011, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar que las entidades más recurrentes en la violación al régimen contributivo de pensiones han sido las autoridades del orden nacional con 2.480 quejas, seguidas de los particulares que prestan dicho servicio con 465 y las autoridades del orden departamental con 231.

El informe también da cuenta que en los últimos 10 años, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado ante las autoridades competentes 3.276 quejas por violación del derecho a la seguridad social en lo referente al régimen contributivo de pensiones de vejez; la demora en la resolución de la solicitud de pensión, la negación del derecho a la pensión y la negación del derecho a las prestaciones sociales son las conductas violatorias más recurrentes. La mayoría de estas quejas se atribuyen a las autoridades del orden nacional.

Por ello, en el presente informe la Defensoría del Pueblo recomienda a las autoridades competentes adoptar políticas que permitan mejorar los indicadores de empleo formal con el propósito de ampliar la cobertura en el régimen de seguridad social en pensiones y disminuir los índices de pobreza y pobreza extrema. Toda política referente a la seguridad social debe interpretarse como un bien social y no como un mero instrumento de política económica o financiera.

e. Informes del programa de seguimiento a las Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (ProSeDHer)

A través de este programa, la Defensoría del Pueblo se propone incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia,

con el fin de que las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua. Con este propósito se elaboraron publicaciones que permitieron evaluar la progresividad en el cumplimiento del derecho durante el 2011, a saber:

El Informe defensorial titulado “*Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar*” respondió al propósito de la Defensoría del Pueblo de impulsar la efectividad del derecho humano al agua de la comunidad asentada en la zona rural del distrito capital. En este contexto, se presentó un análisis de la responsabilidad de las entidades a la luz del marco normativo, las fortalezas y problemáticas de los acueductos comunitarios de esta localidad, las condiciones en las que se presta el servicio y la calidad del agua que se suministra, concluyendo con las recomendaciones basadas en las necesidades de intervención por parte de las instituciones del Estado.

El estudio adelantado por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, denominado “*Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar*”, reveló que seis de los nueve acueductos comunitarios que operan en esa localidad suministraron agua ‘inviabile sanitariamente’ al menos durante un mes (Asoporquera I y II y Acupasa, cinco meses durante el mismo periodo estudiado).

f. Informe sobre la tutela y el derecho a la salud 2010

Este quinto informe publicado en el 2011 sobre la Tutela y el Derecho a la Salud presenta los resultados del periodo 2010, en el cual se mantiene el quiebre de la tendencia en una década de interposiciones de este recurso constitucional en la protección del derecho a la salud por el efecto de la Sentencia T-760 de 2008 y una aproximación a la amenaza en la sostenibilidad financiera del sistema de salud ocasionada por la avalancha de recobros de las EPS en atención a la presión de las prescripciones No POS y lo que de esta práctica se desprendió.

La Defensoría del Pueblo ha venido realizando estudios e investigaciones que tienen como fin hacerle seguimiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Entre ellos figuran la evaluación realizada a los usuarios sobre la percepción que tienen de la entidad que les brinda servicios, el estudio sobre la autonomía médica y el análisis que se hace a las tutelas que presentan los usuarios, para que se les garantice su derecho a la salud, entre otros. En el caso de la evaluación, este tiene como propósito identificar las condiciones en que los usuarios perciben los servicios de salud que las EPS brindan a sus afiliados.

En los cuatro informes elaborados y divulgados hasta el 2010 la Defensoría del Pueblo había detectado deformaciones en el sistema de aseguramiento en salud debido, principalmente, a la persistente negación de servicios POS como entrega de medicamentos.

El año 2010 registra el mayor número de tutelas presentadas por los colombianos en los últimos 12 años. En efecto, los ciudadanos, para reclamar sus derechos fundamentales, interpusieron un total de 403.380 acciones judiciales, lo que representa un 8,83% superior a las presentadas en el año inmediatamente anterior. Aunque se pensaba que la disminución de tutelas para reclamar el derecho a la salud debido al establecimiento del mecanismo de los Comité Técnicos Científicos en las EPS iba a incidir en el resultado global, esto no sucedió; otros grupos poblacionales como los desplazados y las personas con requisitos para pensionarse se apropiaron de este instrumento para reclamar sus propios derechos.

El ritmo de crecimiento de las tutelas es superior al crecimiento poblacional, cifra que se muestra con el indicador de tutelas por cada 10.000 habitantes. Mientras que en el año 2009 se interpusieron 82,41 tutelas por vulneración de algún derecho fundamental, en el año 2010 esta cifra se incrementó a 88,64, denotando un crecimiento del 7,56%.

g. Informe defensorial sobre la emergencia en Colombia por el fenómeno de La Niña 2010-2011

Desde hace cerca de diez años, la Defensoría del Pueblo ha formulado una serie de recomendaciones a las entidades responsables para que se proteja el derecho a la prevención de desastres previsible técnicamente de las personas que han sido afectadas por las manifestaciones climáticas extremas que de forma recurrente se presentan en el país. A pesar de ello, poco se ha avanzado en los aspectos básicos de prevención, por lo cual se puede decir que estas catástrofes son ¿tragedias anunciadas? debido a que no se han implementado las medidas de fondo o estas han tardado mucho tiempo en adoptarse.

En razón de que el último semestre del año 2010, La Niña, fenómeno frío del Pacífico, generó un fuerte incremento en la duración y la magnitud del periodo de lluvias, el Informe de la Defensoría del Pueblo estimó que la abundancia de lluvias y su larga duración ocasionaron un desastre en el país que dejó 469 muertos, 575 heridos, más de 80 desaparecidos, 3.6 millones de personas afectadas, 491.592 viviendas averiadas y 13.351 destruidas, más de un millón de hectáreas inundadas y un total en pérdidas que superan los cinco mil millones de dólares¹ durante el 2011.

El Informe de la Defensoría del Pueblo destaca que las causas que originaron la tragedia, además de la cantidad de lluvia, se deben a debilidades estructurales en la gestión del riesgo, que implican fallas en la prevención, en el manejo y la planificación territorial, en el cuidado y conservación de los ecosistemas, entre otras razones. Se planea de acuerdo a las necesidades y no sobre la oferta ambiental del medio.

Considera el Defensor del Pueblo que a pesar de los avances, la atención inmediata y la ayuda humanitaria han sido insuficientes debido a factores como la baja capacidad institucional de las regiones, la falta de coordinación entre el nivel central de planeación y el local operativo y, en parte, el desconocimiento de las verdaderas necesidades de las personas afectadas.

De acuerdo con el documento defensorial, el país tiene un historial de emergencias desastrosas que ha obligado a conformar un marco institucional y legal de respuesta y de acción, pero que en aspectos de prevención está aún por desarrollarse en muchos aspectos.

Existe un incremento de los riesgos debido a los cambios climáticos que ocurren en el territorio nacional, que obligan a pensar en metas de desarrollo basadas en procesos de adaptación a esas nuevas condiciones ambientales.

Igualmente, el estudio de la Defensoría del Pueblo estima que a pesar de las bondades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), es necesario

¹ Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD). Junio de 2011.

concretarlo, principalmente en las regiones, acomodarlo a los cambios climáticos y fortalecerlo en los aspectos arriba mencionados.

La Defensoría ha reiterado que las causas de la emergencia tienen que ver con situaciones previsibles que no han sido atendidas y que ahora, debido a la magnitud de la temporada de lluvias, se manifiestan con graves repercusiones. Como lo mencionan algunos sectores, la falta de gestión en el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las corporaciones autónomas regionales en cuanto al manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas, la deforestación y la reforestación son factores claves que inciden en los efectos de la ola invernal y que siempre han sido causa de estos, sin que realmente se avance en el tema.

Para la Defensoría del Pueblo las corporaciones deben asesorar y colaborar con las entidades territoriales en la inclusión del componente de prevención de desastres en los Planes de Desarrollo, mediante la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución². Sin embargo, en una encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo, mayo-junio del 2011, pocas corporaciones reportaron acciones en este sentido (anexo 6)³.

Entre las propuestas que ha venido planteando el Gobierno nacional para modificar las corporaciones autónomas regionales se encuentran: incorporar la gestión del riesgo en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y demás instrumentos de planificación ambiental; adelantar estudios permanentes sobre las dinámicas y comportamientos de los recursos naturales que puedan generar condiciones de riesgo; mantener actualizado el Plan de Gestión del Riesgo para el área de jurisdicción, el cual debe hacer parte del Plan de Acción de las corporaciones e incluir programas o proyectos orientados a recuperar y proteger ecosistemas claves para la prevención de desastres; la restauración ambiental de las zonas afectadas por emergencias y evitar su nueva ocupación entre otras.

Igualmente, la función que tienen los entes territoriales para planificar el desarrollo urbano de sus jurisdicciones, declarar zonas de riesgo y evitar la conurbación y ocupación de las mismas, no ha sido cumplida y es una de las causas que mayores efectos negativos trae a las personas que viven en estos lugares, población con mayor grado de vulnerabilidad, pues son quienes sufren las consecuencias de las muertes y desapariciones, la destrucción de las viviendas y las demás pérdidas materiales. En muchos casos esta población ha sido víctima de desplazamiento y exclusión social. Las investigaciones de la Universidad Nacional de Colombia concluyen que *“la forma desordenada y sin estudios previos de los terrenos en que se construyen las vías, viviendas y demás infraestructura del país, tiene una gran cuota de responsabilidad en la tragedia invernal... Según los expertos, la recuperación de las comunidades afectadas por las inundaciones y deslizamientos se debe realizar pensando en no reconstruir la vulnerabilidad que existía antes del desastre”*⁴.

Por otra parte, falta una actuación más eficaz de las instituciones responsables de afrontar el tema de gestión del riesgo. Los sectores productivos del país se han enfocado a desarrollar su campo de acción sin darle mayor trascendencia a la prevención del riesgo e incluso a temas y deberes ambientales. Por ejemplo, el sector minero ha planteado un

2 Decreto Ley 919 de 1989. Artículo 64. Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC). En oficio a la Defensoría del Pueblo de mayo 6 de 2010.

3 Defensoría del Pueblo. Encuesta realizada a las Corporaciones Autónomas Regionales, mayo-junio de 2011.

4 Borráz, Alejandro. Unimédios. Bogotá D.C. *UN Periódico* 141, 13 de febrero de 2011.

país donde la minería sea una de las locomotoras del desarrollo, pero para lograrlo se debe solucionar previamente la problemática de la minería en zonas donde esta no se podría realizar por las consecuencias que ocasiona y los riesgos que implica. Esta es otra variable de obligatoria observancia al momento de conceder títulos mineros.

De acuerdo con los hechos señalados anteriormente el Defensor del Pueblo insta en el informe defensorial a todas las entidades territoriales para que prioricen la localización segura de los grupos poblacionales para reducir el riesgo y garantizar sus derechos; conjuntamente con las corporaciones autónomas, compren o expropien las zonas que tengan algún grado de protección ambiental y que se encuentren en propiedad de terceros y que tengan usos no compatibles con la protección de las cuencas; demoler y retirar las obras que afecten la dinámica hidráulica de los cuerpos de agua, previo a los estudios correspondientes; reducir los riesgos existentes y la generación de nuevos riesgos derivados de las perturbaciones en los ecosistemas; recuperar y proteger las áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales e implementar programas de recuperación, protección y control de las ciénagas.

Igualmente, reitera a todas las entidades territoriales su deber de detener y no permitir la proliferación de construcciones en zonas de alto riesgo y exhorta al Ministerio de Minas y Energía, a los entes territoriales y al Sena para que fomenten el trabajo social y realicen programas de educación y sensibilización en la comunidad para que ella misma ejerza el control y regulación de las actividades extractivas que deterioran el entorno natural y ponen en riesgo a dicha comunidad.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo solicita a las corporaciones autónomas regionales, si no lo han hecho, que adelanten los estudios de manejo integral de las cuencas para definir las intervenciones que se necesitan para prevenir y mitigar los riesgos, de manera prioritaria, teniendo en cuenta los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial sobre adaptación al cambio climático.

h. Informe estructural del riesgo sobre la situación de derechos humanos de la población civil de los municipios del piedemonte araucano (Araucuita, Fortul, Saravena y Tame)

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.

Bajo ese compromiso se realizó el 21 de octubre de 2001 en la ciudad de Arauca una Audiencia Defensorial con el fin de presentar el Informe Estructural de Riesgo sobre la situación de derechos humanos de la población civil de los municipios del piedemonte araucano (Araucuita, Fortul, Saravena y Tame).

Esta Audiencia, que se realizó en el auditorio de la Escuela Superior de Administración Pública del municipio de Arauca, tuvo el propósito de presentar ante las autoridades nacionales, regionales y locales, el Informe Estructural de Riesgo, elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo, en el cual se analiza la situación de vulnerabilidad estructural y su relación con la dinámica de conflicto en los municipios del piedemonte araucano.

El informe examinó las condiciones de vulnerabilidad social expresadas en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, así como los impactos generados por la violencia sobre los diversos grupos poblacionales, en especial niños, niñas, jóvenes, mujeres e indígenas.

La importancia económica y geoestratégica de los municipios del piedemonte araucano ha incidido en la disputa por el control territorial de la zona por parte de los grupos armados ilegales, con grave afectación de los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas.

La Audiencia Defensorial fue concebida para permitirle a las entidades del Estado, del ámbito nacional, regional y local, a la comunidad internacional, a las organizaciones sociales y a las comunidades afectadas, conocer el diagnóstico acerca de la situación de los municipios del piedemonte araucano y reflexionar sobre la necesidad de brindar respuestas integrales a través de políticas públicas de prevención de carácter humanitario, orientadas a la mitigación de las vulnerabilidades y de los riesgos identificados en el informe estructural mencionado.

i. Informe sobre la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena

El 3 de noviembre de 2011 se realizó en el Hotel Almirante Estelar en el sector de Bocagrande en Cartagena la *Audiencia Defensorial sobre la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena*, evento convocado por la Defensoría del Pueblo, con el apoyo del Programa Integral contra Violencias de Género del Fondo de las Naciones Unidas y España para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGF) y la Agencia de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres.

En la audiencia, en la que se divulgó el informe, se hizo referencia a los escenarios de riesgo identificados para el Distrito de Cartagena y el Departamento de Bolívar, haciendo énfasis en las mujeres y lideresas del Distrito de Cartagena desde un enfoque de género, así como las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a que se han visto expuestas, y los impactos ocasionados por la confrontación armada y la violencia sexual.

La Audiencia Defensorial le permitió a las entidades del Estado, a las autoridades del ámbito nacional, regional y local y, también, a las organizaciones de mujeres, conocer el diagnóstico sobre la situación que afrontan las mujeres en la ciudad de Cartagena y trabajar conjuntamente en la formulación de políticas públicas de prevención y protección para esta población.

j. Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo en asocio del Programa Integral contra la Violencia de Género

En el Distrito de Buenaventura (Valle del Cauca), se realizó el 17 de noviembre de 2011 una *Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el Informe de riesgo temático elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo en asocio del Programa Integral contra la Violencia de Género* del Fondo de las Naciones Unidas y el Gobierno de España.

En la audiencia se divulgó el informe que se ocupa de las principales amenazas y vulnerabilidades que afectan los derechos fundamentales de las mujeres y lideresas de comunidades indígenas y afrocolombianas en el Distrito de Buenaventura.

El Distrito de Buenaventura tiene una población de 362.625 habitantes (según proyecciones del DANE para el 2010), de los cuales el 51,8% son mujeres y el 48,2% son hombres. En la zona urbana del municipio se concentra el 90,4% de la población, equivalente a 327.955 personas, mientras en el sector rural reside el 9,6% de sus habitantes, lo que corresponde a 34.670 personas.

El 0,9% de sus pobladores son indígenas, pertenecientes a los pueblos Wounaan, Embera, Paez, Epedara Siapidara y Katíos, ubicados en 22 asentamientos, y agrupados en la Asociación de Cabildos Indígenas de Buenaventura (Aciba). Así mismo, el 88,5% de la población se autorreconoce como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana.

Buenaventura es el segundo municipio que concentra el mayor número de afrodescendientes en el Valle del Cauca, después de Cali: en total, 271.141 (sumando a los pobladores de la etnia raizal), de los cuales 248.626 habitan la zona urbana del municipio, y 22.525 en la zona rural. En el municipio existen 43 consejos comunitarios.

El 35,85% de la población de Buenaventura vive con necesidades básicas insatisfechas, y el 13,5% se encuentra en situación de miseria. El nivel de necesidades básicas insatisfechas del municipio supera el doble del porcentaje del Departamento (15,7%), y el de miseria es tres veces el observado en el Valle del Cauca (3,5%).

En el 2010, la tasa de desempleo de Buenaventura fue del 63,7%, superando en 53,5 puntos porcentuales la tasa nacional que para este mismo año fue de 10,2%. Según el Observatorio del Mercado Laboral de Buenaventura, el inusitado incremento frente a los años anteriores se debe a un aumento en la fuerza laboral dispuesta a ofrecer sus servicios y a la incapacidad del municipio de generar nuevas plazas laborales. Por su parte, la tasa de subempleo fue de 14,9% en el 2010, superando también la tasa nacional que fue del 13,2%.

Esta situación de desempleo y subempleo afecta en mayor medida a las mujeres. En el 2010, mientras 62.119 hombres se encontraban empleados, tan solo 46.862 mujeres gozaban de esta misma condición, lo que significa que el mercado laboral de Buenaventura ofrece más oportunidades laborales al género masculino. Actualmente, en Buenaventura hacen presencia grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, el Frente 30 y la columna móvil Manuel Cepeda de las Farc, grupos armados al servicio del narcotráfico, y otros grupos de delincuencia organizada que prestan sus servicios a los tres anteriores.

La Defensoría del Pueblo en la Nota de Seguimiento del 1° de julio de 2011 al Informe de Riesgo 032 de 2008 advirtió las siguientes situaciones: En la zona urbana, los grupos posdesmovilización han logrado consolidarse en el territorio. Las Farc, por su parte, han intentado recuperar el control especialmente en la zona urbana de bajamar y los grupos al servicio del narcotráfico continúan pretendiendo el control de las rutas para el tráfico de armas y drogas.

Durante el 2011 se observó el arribo de personas foráneas a las diferentes comunas del municipio, presuntamente con el fin de conformar “oficinas de cobro” con lo cual

buscan fortalecerse los grupos armados ilegales y, especialmente, las bandas criminales al servicio del narcotráfico.

La influencia que han logrado los grupos armados en algunos sectores de la zona urbana ha fraccionado el territorio, restringiendo la movilidad de sus habitantes y fracturando el tejido social de las comunidades. Las amenazas contra los líderes y lideresas se han hecho más recurrentes. En el 2011 fueron divulgados varios panfletos amenazantes contra líderes y lideresas de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos y, particularmente, contra organizaciones de población desplazada.

Entre el 2008 y el 2010, mientras el número total de homicidios del Distrito disminuyó de 217 a 146 en el último año, la participación del número de homicidios de mujeres sobre el total del Distrito aumentó del 6% en el 2008, al 9% en el 2009 y al 11% en el 2010.

Ello se debe a que mientras el número de homicidios de hombres ha disminuido significativamente en estos tres años (de 204 en el 2008 a 130 en el 2010), la tasa de homicidios de mujeres ha aumentado.

En cuanto a la violencia sexual de cuatro casos en el 2008, la cifra aumentó a 106 en el 2010.

La audiencia defensorial que se llevó a cabo en la Fundación Diocesana del Clero de Buenaventura también sirvió para visibilizar la manera cómo los grupos armados ilegales buscan incorporar mujeres en sus filas para utilizarlas como informantes y esclavizarlas sexualmente.

La condición de puerto de Buenaventura, sumado a la pobreza, y a las escasas oportunidades de trabajo y la presencia de grupos armados ilegales ha propiciado la trata de mujeres, así como el desplazamiento forzado. Desde 1998 hasta lo que va transcurrido del 2011, de Buenaventura se desplazaron 41.073 mujeres, es decir, el 53.5% del total de mujeres expulsadas del Departamento.

La Defensoría del Pueblo recomendó a las autoridades competentes del Estado, adoptar medidas eficaces con el fin de prevenir hechos de violencia contra las mujeres y lideresas de Buenaventura que garanticen su derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad, y solicitó la adopción de medidas de protección y atención a las mujeres víctimas de violencia sexual y de otras vulneraciones a los derechos fundamentales en el Distrito de Buenaventura.

k. Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) sobre la violencia contra las mujeres en el departamento de Nariño

El 11 de noviembre de 2011 se realizó en la Ciudad de San Juan de Pasto, una Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo en asocio con el Programa Integral contra violencias de género del Fondo de las Naciones Unidas y España para el logro de los ODM-MDG-F, sobre la violencia contra las mujeres en el departamento de Nariño, con particular atención en la situación de derechos de las mujeres víctimas del municipio de Pasto y con énfasis en violencia sexual.

En la audiencia, que se llevó a cabo en el Paraninfo de la Universidad de Nariño de la ciudad de Pasto, se hizo referencia a los escenarios de riesgo identificados para el departamento de Nariño, haciendo énfasis en las mujeres víctimas residentes en San Juan de Pasto desde un enfoque de género, así como las principales amenazas, vulnerabilidades y riesgos, y los impactos ocasionados por la confrontación armada y la violencia sexual.

Para la Defensoría del Pueblo es de especial preocupación la situación de discriminación que enfrenta la mujer y el recrudecimiento de las violencia ejercidas en su contra dentro del contexto del conflicto armado. De acuerdo con el informe, en el Departamento de Nariño existen condiciones de vulnerabilidad que limitan el goce efectivo de los derechos de la mujer debido a los altos índices de necesidades básicas insatisfechas y los obstáculos para el acceso al derecho a la salud sexual y reproductiva.

De igual manera, el informe describió la difícil situación que atraviesan las mujeres en esta región del país, víctimas de reclutamiento forzado, esterilización forzada, esclavitud sexual, ataques o atentados contra la vida e integridad personal por sostener relaciones sentimentales o familiares con integrantes de grupos armados ilegales.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, hizo un llamado a las autoridades del ámbito nacional, regional y local y a las organizaciones de mujeres para trabajar conjuntamente en la formulación de políticas públicas de prevención y protección para las mujeres y lideresas de la ciudad de Pasto y del Departamento de Nariño.

Las Audiencias Defensoriales tuvieron una amplia divulgación en diversos medios de comunicación nacional y regional e igualmente en la página web de la Defensoría del Pueblo.

I. Campañas institucionales en favor de las víctimas

La Defensoría del Pueblo participó con el apoyo del PNUD en la campaña institucional *Derecho de las Víctimas y Reintegración Basada en Comunidades, Buenas Prácticas en el Periodismo* como una estrategia de incidencia y formación dirigida a más de 500 periodistas en todo el país sobre el cubrimiento periodístico en temas relacionados con Derechos Humanos, conflicto y restablecimiento de los derechos de las víctimas, entre otros.

El Programa consolidó un documento final denominado *Manual de buenas prácticas para el ejercicio del periodismo*, que pretende ser una herramienta conceptual y metodológica para el periodista en el momento de construir información y noticias que contribuyan a conocer la verdad de los hechos de violencia de una manera responsable, con el enfoque y objetivo de visibilizar la voz de las víctimas y sus derechos.

El manual es el resultado de la estrategia de comunicación del Fondo de Justicia Transicional, Programa Promoción de la Convivencia, el cual representa una iniciativa conjunta entre la comunidad internacional y las instituciones colombianas para impulsar procesos de verdad, justicia, reparación y reconciliación. En alusión al manual de buenas prácticas, el Defensor del Pueblo destacó que contribuirá de manera invaluable a que la información se construya y transmita con precisión, evitar equívocos conceptuales y a que el periodista visibilice a las víctimas como sujetos de derecho.

Es el eslogan que representa la campaña a favor de las víctimas de la violencia en Colombia y en el cual participa la Defensoría del Pueblo junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y la Unión Europea para estimular la participación en la Ley de Víctimas y Restitución Tierras.

La campaña *Que suenen las campanas* se lanzará en el segundo semestre de 2012, utilizará varias piezas de comunicación en radio, televisión, redes sociales e impresos encaminadas a sensibilizar a través de los medios de comunicación para que las víctimas del conflicto armado interno participen como ciudadanos, de manera activa, en la recuperación y el ejercicio pleno de sus derechos políticos y económicos, sociales y culturales.

B. COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

1. Marco normativo y funcional

La Constitución Política de Colombia en el artículo 12¹ establece que “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*” En desarrollo de este precepto, la Ley 589 de 2000 tipificó como delito la desaparición forzada de personas² y creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), organismo nacional, permanente e interinstitucional, de carácter plural y mixto, establecido “*con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales*” (artículo 8º).

El Decreto 929 de 2007 reglamentó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y estableció que la presidencia de la misma será ejercida por el Defensor del Pueblo, quien, entre otras funciones, representa a dicha comisión ante el Gobierno nacional, el Congreso de República y otras instituciones nacionales e internacionales, coordina las tareas propuestas en las sesiones y vela por su cumplimiento.

1 Título II: De los derechos, las garantías y los deberes, capítulo I: De los derechos fundamentales.

2 LEY 589 DE 2000 -*Diario Oficial No. 44.073, del 7 de julio de 2000-*, “Por medio de la cual **se** tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. Artículo 268-A. **Desaparición forzada.** *El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinticinco (25) a cuarenta (40) años, multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquel, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.* En la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la desaparición forzada se consagró como “*la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes*”. Art. 2. CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> y aprobada por medio de la Ley 707 del 28 de noviembre de 2001.

En lo funcional el artículo 8° de la Ley 589 de 2000 prevé la creación, por parte de la Comisión, de grupos de trabajo y seguimiento para casos concretos de desaparición forzada, mediante lo cual se cumplen tareas determinadas y se diseñan estrategias que permiten incidir en la investigación. Tales grupos estarán integrados “por delegados de algunas de las entidades que la conforman y, en todo caso, por delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y las Organizaciones No Gubernamentales integrantes de la Comisión” y “podrán convocar a otra u otras de las entidades que hacen parte de la Comisión, para que participen en sus sesiones o para que realicen alguna tarea cuando consideren que con ello se puede contribuir al desarrollo de sus actividades y al logro de sus objetivos”. (Artículo 10 del Decreto 929 de 2007).

2. Logros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La CBPD ha promovido un avance normativo en la expedición de normas que garantizan el funcionamiento del organismo y brindan herramientas prácticas para enfrentar el delito de la desaparición forzada en Colombia, entre ellas:

- La elaboración del proyecto de la ley estatutaria que reglamenta el Mecanismo de Búsqueda Urgente: Ley 971 de 2005; del Formato Único de Desaparecidos y proyecto de decreto que reglamenta el Registro Nacional de Desaparecidos: Decreto 4218 de 2005 y del proyecto que reglamenta el funcionamiento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas: Decreto 929 de 2007.
- La contribución a las discusiones y aprobación de la Ley 1408 de 2010, Ley de Homenaje, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación, en la cual se desarrollan temas como: Banco de Perfiles Genéticos, elaboración de mapas, obligación de compartir información, exhumación, inhumación y conservación de cuerpos y restos, acompañamiento a familiares de las víctimas y santuarios en memoria de personas desaparecidas.
- El Gobierno nacional en consulta con la Comisión debe reglamentar la ley de homenaje y para ello desde el organismo se presentó una propuesta al respecto, que contó con la participación de la plenaria y las organizaciones civiles. Desde la Defensoría del Pueblo se ha instado a la pronta reglamentación de la Ley 1408 de 2010, para reafirmar así el compromiso con los familiares de las víctimas de desaparición forzada.
- La participación en los debates y aprobación de la Ley 1418 de 2010, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 2006. Esta ley aprobatoria, revisada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-620 de 2011 que la declaró exequible, tanto por su aspecto formal como por su contenido, no se considera vigente como ley interna hasta que dicha convención internacional haya sido perfeccionada por el Gobierno, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación³. La CBPD instó a su ratificación.

3 En el mismo sentido, se aplica artículo 1° de la Ley 7ª de 1944.

- La contribución en las discusiones y aprobación tanto de la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, como en su reglamentación, en especial, lo referente a los Decretos 4800 y 4803 de 2011.
- La participación en los debates y envío de concepto respecto al proyecto de Ley de Ausencia y la Ley 1531 del pasado 23 de mayo de 2012, “Por medio de la cual se crea la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles”.

En el mismo sentido, se destacan los siguientes actos administrativos, directivas y circulares, emitidos por las entidades integrantes de la CBPD, en aras de la prevención del delito de desaparición forzada y el desarrollo del mandato legal de apoyar y promover la investigación de dicho delito, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades legales de los sujetos procesales:

- De la Procuraduría General de la Nación: Resolución número 525 del 9 de diciembre de 2011, por medio de la cual se imparten instrucciones precisas a los funcionarios del Ministerio Público para el seguimiento y cumplimiento de las disposiciones señaladas en la Ley 1408 de 2010. La Resolución número 033 del 23 de febrero de 2011, por medio de la cual se adopta la ruta del mecanismo de búsqueda urgente para todos los funcionarios del Ministerio Público y la Resolución número 050 del 26 de febrero de 2009, por medio de la cual se regulan las funciones preventivas, disciplinarias y de intervención judicial del Ministerio Público en materia de desaparición forzada de personas.
- Del Ministerio de Defensa – Policía Nacional: Directiva número 007 de 2011 que implementa el Plan Nacional de Búsqueda. De la Policía Nacional, Directiva Permanente número 006 de 2006 que busca adoptar medidas para prevenir la desaparición forzada, apoyar a la autoridad judicial en la investigación del delito y la búsqueda de la persona en desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente.
- De la Fiscalía General de la Nación: Resolución número 2596 de 2010, por la cual se crea y reglamenta la estructura y funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalía contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzados y Memorando de la Fiscalía General de la Nación sobre estrategias de investigación en casos de desaparición forzada y solicitudes sobre estos casos, del 9 de febrero de 2009.
- La Resolución número 5194 de 2010 del Ministerio de la Protección Social y otras disposiciones que reglamentan la prestación de los servicios de cementerio, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
- La Resolución número 0281 de 2008 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que reglamenta el acceso al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).

Otros avances

- Diseño e implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Inició en el 2007 con el funcionamiento de un plan diseñado por los nueve integrantes de la CBPD, con los aportes de organizaciones civiles de derechos humanos, insumos

del proyecto *The Missing* del Comité Internacional de la Cruz Roja, la legislación nacional vigente, el Manual de Naciones Unidas para la prevención e investigación efectiva de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias y el Manual de Naciones Unidas para la Investigación y Documentación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El objetivo principal es encontrar con vida a las personas desaparecidas presuntamente forzadas, que ellas se reintegren a su núcleo familiar y social, y, de no ser posible lo anterior, entregar de manera digna los restos óseos a los familiares de las víctimas del delito de desaparición forzada, para que se pueda realizar el proceso de duelo conforme a sus costumbres y con absoluto respeto de sus creencias se han diseñado estrategias regionales que concuerdan con la conducta de quienes cometen estos delitos en las distintas zonas del país.

- En la promoción y divulgación de normas, instrumentos y mecanismos de lucha contra la desaparición forzada, se capacitaron dos servidores de cada una de las 36 defensorías regionales, con énfasis en Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) y Registro Nacional de Desaparecidos (RND).

También se capacitaron a servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así:

Cuadro No. 1. Capacitaciones año 2012

	Ciudad	Número de Servidores
1	Barranquilla	72
2	Buenaventura	44
3	Puerto Carreño	16
4	Bogotá	81
5	Cartagena	37
6	Florencia	18
7	Fiscalía General de la Nación UNCDES	25
8	Defensorías regionales	80
	Total	373

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Con recursos de cooperación internacional, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Justicia Transicional Programas Promoción de la Convivencia y Fortalecimiento a la Justicia, se realizaron cinco documentales focalizados en los siguientes temas: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Mecanismo de Búsqueda Urgente, Plan Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Desaparecidos y Administración de Bienes.

Así mismo, en desarrollo del primer año de la Ley de Homenaje para el mes de agosto de 2011, se organizaron seminarios con medios masivos de comunicación en Bogotá, Cali y Cartagena.

- Acompañamiento a familiares de víctimas de desaparición presuntamente forzada y participación en jornadas de documentación, se aunaron esfuerzos con la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Justicia y Paz, personerías municipales y hospitales municipales, entre otros, con recursos de cooperación internacional del PNUD. Se trabajó en cinco regiones priorizadas: Magdalena, Córdoba, Nariño, Urabá y Bogotá.

Cuadro No. 2. Acompañamiento en jornadas de atención a víctimas

	Municipio	Total Asistentes por Jornada	Total Ingreso Registro Nacional de Desaparecidos
1	Arboletes	123	43
2	San Juan de Urabá	140	31
3	Pivijay	313	41
4	Ricaurte	70	55
5	Remolino	40	27
6	Salamina	40	10
	Total	726	207

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

3. Registro Nacional de Desaparecidos (RND)

El RND es un sistema de información referencial⁴, útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia medicolegal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del mecanismo de búsqueda urgente.⁵

En la actualidad el RND⁶ se compone de cuatro plataformas, a saber: 1) Consultas públicas, 2) Sistemas de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), 3) Sistema Internet Consulta Masiva Información (SICOMAIN) y 4) Sistemas Información Nacional Estadísticas Indirectas (SINEINML). La finalidad es dotar a las autoridades públicas de un instrumento técnico que sirva de sustento en el diseño de políticas preventivas y represivas en relación con la desaparición forzada e informe a la comunidad sobre los registros de personas desaparecidas.

En el Registro Nacional de Desaparecidos hay datos acumulados correspondientes a los reportes efectuados por familiares de las víctimas, autoridades competentes y la comunidad en general. Se conservan registros de hechos acaecidos desde 1900, se discriminan cifras de

4 Inició en 2007 con datos suministrados por las entidades intervinientes de acuerdo con sus funciones y con base en los informes de personas conocedoras de los hechos.

5 Artículo 2º del Decreto 4218 de 2005. Este sistema aparece en el artículo 9º de la Ley 589 de 2000.

6 *Registro Nacional de Desaparecidos*. Plataforma administrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y supervisada por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Consulta realizada en el Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC <http://190.26.211.106:8083/sirdec/IngresarSistema.do> - Viernes 20 de abril de 2012 11:00 a. m.

desaparición y de desaparición presuntamente forzada⁷, por georreferencia y caracterización por edad, sexo y actividad del sujeto pasivo.

Registro Nacional de Desaparecidos a 2011

Cuadro No. 3. Personas en presunta desaparición forzada:

Año	Desaparecidos presuntamente forzados	Aparecidos con vida	Aparecidos muertos	Continúan desaparecidos
2007	195	4	12	179
2008	3.306	57	133	3.116
2009	7.077	120	380	6.577
2010	4.174	61	30	4.083
2011	2.666	42	36	2.588
Total	17.418	284	591	16.543

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC.

Cuadro No. 4. Personas desaparecidas:

Año	Desaparecidos	Aparecidos con vida	Aparecidos muertos	Continúan desaparecidos
2007	4.351	927	455	2.969
2008	15.830	1.271	673	13.886
2009	18.431	3.080	760	14.591
2010	14.175	3.330	477	10.368
2011	13.182	3.293	284	9.605
Total	65.969	11.901	2.649	51.419

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC.

- 7 *Conceptos.* La desaparición se diferencia de la desaparición forzada, en que la primera es el universo de personas ausentes por diferentes causas, entre ellas por: decisión voluntaria, enfermedad mental y demás vulneraciones al derecho a la salud, extravío involuntario originado en accidentes o detenciones. Corresponde a una condición en la que se ignora el paradero de la persona.

La desaparición forzada, se tipificada en el Código Penal colombiano: cuando “El particular que someta a otra persona a privación de su libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley...”, tipo penal de resultado, de lesión, pluriofensivo, con sujeto activo indeterminado singular.

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos:

“La desaparición forzada de personas viola toda una gama de derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y enunciados en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y otros importantes instrumentos internacionales de derecho humanitario. En una desaparición pueden violarse también los siguientes derechos civiles o políticos: El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la libertad y seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.” (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf)

Se considera que es ‘presunta’ por que es posible y aún no se ha juzgado.

Finalmente, el Defensor del Pueblo, en su calidad de presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Colombia, en cumplimiento de las funciones de secretaría técnica de la misma, reafirma el compromiso institucional de apoyar y promover la investigación del delito de la desaparición forzada; insta a todos los ciudadanos a que informen con carácter inmediato a las autoridades competentes la desaparición de cualquier persona y se actúe de manera idónea y eficiente en la investigación y sanción justa del delito de desaparición forzada.

XIX

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



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



II. INFORMES ANUALES

A. INFORMES ANUALES GENERALES

A.1. PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS ANTE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

1. Principales actuaciones ante el Congreso de la República

En ejercicio de las atribuciones inherentes a la magistratura moral, el Defensor del Pueblo intervino ante el Congreso en el trámite de cerca de 18 proyectos de ley relacionados con derechos humanos. A continuación se sintetizan algunos de los pronunciamientos más importantes.

1.1. Proyectos de prevención de delitos relacionados con desaparición y secuestro de menores de edad y personas en discapacidad: Declaración de Ausencia por Desaparición, Alerta Luis Santiago y Sistema de Alerta Temprana

Por invitaciones al Defensor del Pueblo, la entidad se refirió a un grupo de proyectos de ley relacionados con la desaparición de personas que tuvieron origen en diversas iniciativas surgidas en el seno del propio Legislativo. De este tenor son los proyectos sobre *Declaración de Ausencia por Desaparición* (Proyecto de ley número 020/10, Cámara), el proyecto para *establecer medidas orientadas a la prevención del secuestro y desaparición de menores*, conocido como “Alerta Luis Santiago” (P.L. 56/11, Senado), y el proyecto que *crea el Sistema de Alerta Temprana para Menores, Discapacitados y Adultos Mayores Víctimas de Desaparición Forzada* (P.L. 70/11, Senado, 130/10, Cámara).

A juicio de la Defensoría, los proyectos presentaban dos problemas principales: consagraban por separado medidas similares entre sí que bien hubieran podido articularse en un proyecto, coherente y ordenado, que permitiera al Estado combatir de manera efectiva el fenómeno de la desaparición forzada. En segundo lugar, las medidas contribuían, además de la dispersión normativa, a la desarticulación de esfuerzos y recursos, pues parecían desconocer la existencia de instrumentos y procedimientos que se han ido adoptando para hacer frente a este delito. Desde la Ley 589 de 2000 hasta la ley que desarrolla el mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971 de 2005), las autoridades cuentan con un arsenal jurídico y procesal idóneo para investigar y establecer el paradero de personas víctimas de desaparición forzada, y para identificar y sancionar a los responsables. Por esta razón, la Defensoría centró su análisis de las iniciativas en la explicación de los mecanismos vigentes y en la posibilidad y necesidad de estudiarlos para definir una estrategia legislativa que permitiera decantar los diversos proyectos y propender por el fortalecimiento, la complementariedad y la articulación eficiente de los mismos con respecto a los procesos vigentes.

Al efecto, la Defensoría advirtió que existían dos mecanismos que podían realizar el objeto del proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición (Proyecto de ley número 020/10, Cámara), de protección de las víctimas de desaparición forzada. En primer lugar, la “declaración de ausencia” figura regulada por el artículo 96 del Código Civil, según la cual, cuando una persona ha desaparecido del lugar de su domicilio y se ignora su paradero, “se mirará el desaparecimiento como mera ausencia...”, y la representarán y cuidarán de sus intereses, sus apoderados o representantes legales. En segundo lugar, está el mecanismo de declaración de ausencia del secuestrado previsto en el artículo 23 de la Ley 282 de 1996, modificado por el artículo 26 de la Ley 986 de 2005. De otro lado, se puso de presente la existencia del mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971/05) y su relación con el procedimiento diseñado en el proyecto.

Un segundo proyecto es el relacionado con *Prevención del secuestro y desaparición de menores*, denominado ‘Alerta Luis Santiago’ (Proyecto de ley número 56 de 2011 Senado, 19 de 2010 Cámara), cuya finalidad propone la protección integral de los niños que sean víctimas del delito de desaparición o secuestro. El artículo 4º dispone la creación de la *Alerta Luis Santiago*, para lograr la “pronta recuperación de los niños que hayan sufrido cualquier tipo de desaparición o secuestro, además de evitar cualquier tipo de daño físico o psicológico”.

Lo que observó la Defensoría en el proyecto de ley fue la existencia de un catálogo de medidas, en principio, idóneas, pero que debían ser complementadas o articuladas al mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971 de 2005) para lograr un conjunto de herramientas idóneas para los fines de prevención o rescate de los infantes. El sistema que se busca implementar a través de la Alerta Luis Santiago debía integrar medidas de orden judicial que, a título meramente propositivo, podían seguir las reglas y procedimientos del mecanismo de búsqueda urgente, para que fuera el juez que conoce de la desaparición quien coordine, con base en la información obtenida de la alerta, las medidas policivas requeridas para proceder al rescate.

Finalmente, sobre el proyecto que contempla la creación del Sistema de Alerta Temprana para Menores, Discapacitados y Adultos Mayores Víctimas de Desaparición Forzada (Proyecto de ley número 70/11 Senado, 130/10 Cámara), la Defensoría en su concepto destacó que Colombia padecía un drama humanitario de enormes proporciones

por cuenta del fenómeno de la desaparición forzada, cuya cifra superaba las 50.000 víctimas. En consecuencia, no se observaba una razón para limitar o circunscribir el objeto del mecanismo proyectado a la población infantil, discapacitada o de adultos mayores, cuando el delito de desaparición afectaba sin distinción a toda la población y mayoritariamente a jóvenes y adultos, precisamente no incluidos como sujetos beneficiarios del Sistema de Alerta Temprana propuesto.

La Defensoría puntualizó que era necesario racionalizar el trabajo legislativo, para armonizar la producción normativa sobre temas estrechamente relacionados. Por ello, propuso un análisis de la integridad de la normativa existente sobre mecanismos de prevención y búsqueda de personas desaparecidas para coordinar esfuerzos, detectar vacíos o debilidades en las leyes existentes y definir, con fundamento en tal diagnóstico, cuáles eran las reales necesidades de regulación normativa.

1.2. Reforma a la justicia (Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, Acumulado con proyectos números 9, 11, 12 y 13 de 2011 Senado)

El Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dirigió invitación al Defensor del Pueblo “con el fin de conocer sus observaciones y comentarios sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 143/11 Cámara, 07/11 Senado “Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la Justicia”, invitación remitida vía fax el viernes 25 de noviembre de 2011.

Dado que el texto de la reforma a la justicia propuesta había sufrido cambios considerables a lo largo de los debates en primera vuelta en el Congreso, el pronunciamiento de la Defensoría se hizo con relación al texto inicial, considerando temas que evidentemente ya no estaban dentro del articulado. En consecuencia, se mencionarán algunos tópicos importantes que permanecen en el proyecto y comentarios sobre algunos que han sido incorporados posteriormente.

Con respecto a la propuesta para reformar el artículo 116 de la Carta Política, la Defensoría expresó que el derecho a la administración de justicia implica el conocimiento, trámite y decisión de los casos por parte de funcionarios idóneos, especializados y autónomos (jueces naturales), lo cual debe ser la regla. Sin embargo, en la reforma acaba por convertirse en la excepción, dado el amplio catálogo de mecanismos especiales previstos en la reforma para establecer una especie de justicia “paralela”, al margen de la institucionalidad judicial y adicional a los que ya prevé el mismo artículo, tal como rige en la actualidad.

La función de administración de justicia se desagrega en múltiples personas, autoridades y funcionarios que no hacen parte de la rama judicial o no son necesariamente jueces, por medio de mecanismos y procedimientos de variada índole que podrían comprometer el debido proceso y el acceso efectivo a la justicia material. Esta abundancia de centros de administración de justicia probablemente milita en contra de las garantías procesales y de la calidad de las decisiones judiciales.

El artículo 221 del proyecto de Reforma plantea la ampliación del fuero penal militar estableciendo en el inciso 2º de este artículo la presunción de relación con el servicio, de las

operaciones y procedimientos de la fuerza pública y la consiguiente competencia de la Justicia Penal Militar cuando se cometan delitos por parte de los miembros de estas fuerzas. Para la Defensoría del Pueblo, dicha norma resulta contraria a la Constitución y a la interpretación que del fuero penal militar ha hecho la Corte Constitucional, para hacerlo compatible con la Carta Política y las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. En efecto, en varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha considerado que el fuero tiene un carácter excepcional y consiguientemente su aplicación debe ser restrictiva. Por lo demás, en ninguna circunstancia, conductas que violen o afecten los derechos fundamentales de las personas o ciudadanos del común, pueden arrojarse bajo el manto de una presunción, que en este contexto, resulta contraria a la Constitución, pues el monopolio y ejercicio de la fuerza sólo pueden reputarse legítimos, cuando se ejecutan de acuerdo con la Constitución y la ley.

El artículo 19 de la Reforma pretende adicionar un párrafo al actual artículo 250 de la Constitución. La nueva disposición contemplaría la posibilidad de que el Legislador asigne el ejercicio de la acción penal “a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación”.

Al margen de la discusión filosófica y política, basta decir que la víctima, por el hecho de serlo, no estaría en condiciones de adelantar el ejercicio de la acción penal en términos que garanticen el debido proceso, la imparcialidad y la objetividad, además de que tal posibilidad resulta a todas luces contraria al principio del juez natural y del acceso a un recurso efectivo para el investigado. Nada en un esquema semejante posibilitaría la realización de la justicia material y daría pábulo a estrategias de venganza privada y eventuales espirales de violencia.

Respecto de la supresión del Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría manifestó que la propuesta podría admitir mejor su reforma y racionalización, en lugar de la creación de una nueva institución. Para la Defensoría, un Consejo integrado por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y del Consejo de Estado actuales, como el que plantea la reforma, podría resultar inoperante y problemático para hacer frente a los desafíos y necesidades de la Rama. Las dimensiones del poder judicial, en términos de presupuesto, despachos judiciales, número de funcionarios, problemas y desafíos, hacen aconsejable mantener una estructura propia, autónoma e independiente de las Cortes, de manera que sea posible contar con funcionarios del más alto nivel con dedicación exclusiva a los temas y altas responsabilidades que entraña la administración de justicia. La conformación propuesta no permitiría que los presidentes en ejercicio de las altas Cortes dedicaran su tiempo y esfuerzos en proporción a las exigencias del gobierno de la Rama, pese a su compromiso y buena voluntad, además de que ello comprometería tiempo y energía que deben invertir en la sustanciación y decisión de los asuntos jurisdiccionales que le son propios, que por razón de su alta jerarquía, corresponden a casos de gran trascendencia y relevancia para la sociedad.

La reforma al artículo 186 de la C.P., contempla la segunda instancia para el juzgamiento de los congresistas ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, reforma que plantea a su vez la conformación de dos secciones al interior de dicha sala, según la reforma propuesta al artículo 235 C.P., para la Defensoría la instauración de esta segunda instancia de juzgamiento resulta conveniente y coherente con la garantía general de la doble instancia que está establecida como regla en la Constitución.

Dada la consecuencia derivada de las últimas reformas constitucionales, cuyo efecto visible ha sido el de concentrar un poder excesivo en manos del Ejecutivo, la tendencia

debiera apuntar a desactivar los mecanismos y competencias que apuntalan dicho poder. Sin embargo, se proponen dos reformas contrarias a dicha tendencia. Primero, se asigna al Presidente la posibilidad de elaborar directamente la terna para la elección del Procurador General de la Nación y, segundo, se deja en manos del Congreso la elección directa del Contralor General, proceso en el cual intervienen actualmente las Cortes.

Por lo demás, la elección de la totalidad de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de ternas elaboradas en su totalidad por el Gobierno nacional y elegidos por el Congreso entraña un diseño que va mucho más allá de la “colaboración armónica” entre poderes y que puede configurar una intromisión excesiva de los otros poderes públicos en los asuntos de la Rama. Para estos dignatarios de la Rama debería reafirmarse que sean elegidos de ternas en las que intervengan los propios magistrados de las Cortes, como sucede actualmente.

1.3. Marco Jurídico para la Paz (Proyecto de Acto Legislativo número 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución y se modifica el artículo 122)

Un senador de la República presentó a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo reseñado, con el fin de introducir algunas modificaciones a la Constitución y crear lo que denominó el “marco jurídico para la paz”.

La primera modificación consiste en adicionar a la Carta Política un nuevo artículo transitorio, numerado como “artículo transitorio 66”, por medio del cual se asignan unos fines a los instrumentos de justicia transicional, se introducen los “criterios de priorización y selección” como inherentes a los instrumentos de justicia transicional y se contempla la posibilidad de la renuncia a la persecución penal para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional. La segunda parte de la reforma propuesta se refiere a la modificación del actual artículo 122 de la Carta, en virtud del cual la inhabilidad para ser candidatos a cargos de elección popular o ser designados como servidores públicos en razón de la condena por delitos que hubieren afectado el patrimonio del Estado, o relacionados con la pertenencia, promoción y financiación de grupos armados ilegales, o por delitos de lesa humanidad o narcotráfico, no se aplicaría a los miembros de dichos grupos armados ilegales que se desmovilicen en el marco de un proceso de paz con el Gobierno nacional.

La Defensoría del Pueblo expresó sus reservas por las posibilidades que el proyecto abría para los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y para funcionarios, militares y particulares vinculados con la violencia política, en general, y paramilitar en particular, gracias a la enorme “vía circunvalar” que se pretendía construir para posibilitar la legalización de personas responsables de la crisis humanitaria, política y moral que vive la Nación. A juicio de la Defensoría, más que la búsqueda de caminos para eludir la acción de la justicia y la imposición de las condignas penas, debía hablarse del fortalecimiento de la administración de justicia para cerrar la brecha de la impunidad y hacer efectivos los derechos de verdad, justicia y reparación de que son titulares, no sólo las víctimas directas de un conflicto que se degrada cada día, sino la totalidad de los colombianos honestos y abnegados que deben asistir con horror a la galería de iniquidades, arbitrariedades y sofismas con que se pretenden justificar las atrocidades que se ciernen cada día sobre ellos.

Si bien la paz es un fin de *principalísima* importancia para el Estado, pues así se desprende de la propia Constitución, este fin no puede considerarse como absoluto o sobre puesto sin consideración alguna a otros fines de trascendencia constitucional como son la garantía y respeto de los derechos humanos.

Sobre la segunda parte del proyecto, la Defensoría manifestó que ya la Corte Constitucional había clarificado el sentido y alcance del artículo 122 de la Carta Política, según la reforma introducida por el Acto Legislativo número 01 de 2009, diseñada precisamente para prevenir y sancionar los vínculos de los políticos en ejercicio con grupos armados al margen de la ley, en particular, grupos paramilitares.

La reforma propuesta pretende introducir una excepción a la regla de la inhabilidad por delitos comunes del artículo 122 C.P., consistente en que los condenados por tales delitos, queden habilitados legalmente para el ejercicio de funciones y cargos públicos. La Defensoría expresó su sorpresa al constatar que a tan solo un par de años de la reforma constitucional que buscó depurar a las corporaciones públicas y entidades del Estado de personas condenadas por sus vínculos con grupos armados al margen de la ley⁸ y a tan sólo un año de las últimas elecciones parlamentarias, se buscara tramitar una contrarreforma cuya consecuencia visible es dejar sin efectos la inhabilidad consagrada en el artículo 122 de la Carta. En efecto, los miembros de grupos armados al margen de la ley a los que se refiere el artículo 122, superior, tal como lo expuso la Corte Constitucional, son sujetos activos de delitos comunes, no políticos. Conforme a la propuesta, el Congreso podría entonces ordenar la inaplicación de la inhabilidad a las personas que han sido condenadas por pertenecer o tener vínculos con estructuras paramilitares o mafiosas, categorías que se inscriben precisamente en la categoría de delitos comunes.

Por lo demás, no parece acertado asociar el desarrollo de procesos de negociación política con sectores de la delincuencia común y de la criminalidad organizada, que son los sujetos destinatarios de la inhabilidad que establece el precitado artículo 122 C.P., de manera que no es coherente que, con la justificación de hacer precisamente coherentes los instrumentos de justicia transicional, como lo postula el título del proyecto, se introduzcan reformas que poco o nada tienen que ver con los procesos de paz y la terminación del conflicto armado, sino con decisiones de política criminal en sentido estricto.

2. Principales actuaciones ante la Corte Constitucional

2.1. *Dosis personal de estupefacientes*. Demanda contra el Acto Legislativo número 2 de 2009 (parcial). Expediente D-8371

Por medio del Oficio número 4010-005, del 4 de febrero de 2011, el Defensor del Pueblo planteó como problema jurídico el determinar si los cargos formulados en la demanda constituían vicios de competencia que darían lugar a una declaratoria de inexequibilidad por sustitución de la Constitución, o si se trataba de vicios materiales o de fondo proscritos en este tipo de debates, por lo que conllevarían un pronunciamiento inhibitorio.

8 Acto Legislativo N° 01 de 2009.

La Defensoría encontró que los argumentos de la demanda sustentaban más cargos por vicios de fondo que de competencia, y concluyó que la naturaleza absoluta de la prohibición regulada en el acto legislativo —a través de la expresión *“El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica”* que modificó el artículo 49 de la Constitución Política— entraba en contradicción con el principio constitucional de autonomía personal que solo está limitado por los derechos de los demás y el orden jurídico objetivo.

En este orden de ideas, solicitó la integración de la proposición jurídica completa, integrando a los efectos de un eventual fallo de inexequibilidad la totalidad del inciso que contiene la expresión demandada.

Decisión de la Corte: Mediante la Sentencia C-574 de 2011, la Corporación emitió un pronunciamiento inhibitorio al considerar que la demanda era sustancialmente inepta, ya que no presentaba la identificación precisa de la proposición jurídica demandada en toda su integridad y la satisfacción, en relación con toda ella, de una argumentación suficiente, requisitos indispensables para entrar a realizar el examen y proferir una decisión de fondo.

2.2. *Matrimonio Homosexual.* Demanda contra el artículo 113 del Código Civil, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 294 de 1996 y el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1361 de 2009. Expediente D-8376 y otro

El Defensor del Pueblo intervino en la demanda de inconstitucionalidad promovida contra las expresiones *“de procrear”* y *“un hombre y una mujer”* contenidas en el artículo 113 del Código Civil que define el contrato de matrimonio.

Para el Defensor, la expresión *“un hombre y una mujer”* del artículo 113 del Código Civil, resultaba exequible, y propuso a la Corte considerar un exhorto al Congreso de la República para que, en un término no mayor a dos legislaturas, regulara una forma de unión civil que tuviera efectos de protección para las parejas del mismo sexo y que resultaran análogos a los que otorga el matrimonio civil a las parejas heterosexuales.

Según el Defensor, el inciso 9º del artículo 42 de la Constitución que dispone *“Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil”*, faculta al Legislador para establecer otras formas de unión de naturaleza civil como aquella que regule efectos de protección en favor de las parejas del mismo sexo.

Finalmente, sobre las acusaciones en contra de las expresiones *“de un hombre y una mujer”* previstas en el inciso 1º, artículo 2º de las Leyes 294 de 1996 y 1361 de 2009, solicitadas en el libelo por integración normativa, el Defensor pidió su exequibilidad.

Decisión de la Corte: Mediante comunicado de prensa del 26 de julio de 2011, la Corte Constitucional anunció la Sentencia C-577 de 2011 en la que procedió a declarar exequible la expresión *“un hombre y una mujer”* contenida en el artículo 113 del Código Civil y a exhortar al Congreso de la República para que, antes del 20 de junio de 2013, legislara sobre los derechos de las parejas del mismo sexo con la finalidad de eliminar el déficit de protección que las afecta.

2.3. *Derogatoria de incentivos en acciones populares.* Demanda contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010. Expedientes D-8392 y D-8405 –acumulados–, por una parte, y Expedientes D-8433, 8435, 8440, 8443, 8449 y 8454 –acumulados–

Por medio de los Oficios números 4010-034 del 10 de marzo de 2011 y 4010-062 del 7 de abril de 2011, la Defensoría intervino en los procesos iniciados por la interposición de acciones públicas en contra de los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010, por medio de la cual se derogaron los incentivos para los actores populares previstos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

En sus intervenciones, la Defensoría manifestó que la supresión de los incentivos en acciones populares compromete gravemente la viabilidad financiera del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y su capacidad para apoyar, financiar y promover acciones populares, sobre todo de los grupos más vulnerables de la población, que son los que carecen de recursos para promover, por cuenta propia, una demanda de esta índole. De igual forma, en la perspectiva del acopio o elaboración del acervo probatorio que servirá de sustento de la acción desde el comienzo, la derogatoria de los incentivos afecta gravemente la viabilidad del Fondo, único mecanismo con que cuentan los ciudadanos para obtener los recursos que se requieren para la preparación de la demanda. En consecuencia, la supresión de los incentivos consagrada en la Ley 1425 podía comprometer el derecho de acceso a la administración de justicia.

La derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 implicaba una medida de intervención particularmente intensa en los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, considerados en la perspectiva del derecho a la participación de los asociados en las decisiones que los afectan y en el control ciudadano a la gestión pública. El análisis de sus efectos, según los parámetros del principio de proporcionalidad, le permitió a la Defensoría concluir que la antedicha medida no resultaba idónea, necesaria ni proporcional para la realización de los fines constitucionales que fueron esgrimidos como justificación para su adopción.

La Defensoría solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la Ley 1425 de 2010, por ser contraria a los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, reconocidos por la Constitución y, a consecuencia de ello, pidió restablecer la vigencia de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Decisión de la Corte: Por medio de la Sentencia C-630 de 2011, la Corte declaró la constitucionalidad de las normas demandadas en los expedientes D-8392 y D-8405 en consideración a que (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998). Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos. Por medio de la Sentencia C-631 de 2011, la Corte declaró la cosa juzgada constitucional de los restantes expedientes señalados, conforme a la decisión adoptada en la sentencia precitada.

2.4. Control a explotación ilícita de minerales. Demanda contra los artículos 106 y 276 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Expediente D-8779

Por medio del Oficio 4010-177 del 6 de diciembre de 2011, la Defensoría del Pueblo resaltó información estadística y algunos extractos del contenido de la investigación defensorial “La minería de hecho en Colombia”, publicada en diciembre de 2010, con el ánimo de presentar un panorama de las condiciones reales y actuales en las que se ejerce la minería de hecho en el país⁹.

En la medida en que el desarrollo de la actividad minera implicaba un perjuicio directo a las comunidades indígenas y afrodescendientes en cuyos territorios están ubicados los yacimientos, la Entidad recordó la jurisprudencia constitucional referida a la efectiva garantía del derecho a la consulta previa a grupos étnicos. Con fundamento en dichas reglas examinó la exposición de motivos y ponencias surtidas en el trámite del Proyecto de ley número 179/11 Cámara, 218/11 Senado, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, que se convertiría en la Ley 1450, dentro de la cual se hacía referencia a las actividades adelantadas por el Gobierno para dar cumplimiento al proceso de consulta previa. Sin embargo, dicha información resultó insuficiente para la constatación pretendida, por cuanto allí no se referían los pormenores del proceso y, por tanto, no era posible conocer cuál había sido su alcance real y efectivo.

En este sentido, la Defensoría solicitó a la honorable Corte determinar en el curso del proceso, si la consulta previa surtida para este caso se llevó a cabo con sujeción estricta a los parámetros, criterios y requisitos que han sido consolidados por la jurisprudencia constitucional a partir del Convenio 169 de la OIT y de las disposiciones constitucionales que garantizan y protegen la diversidad étnica y cultural, en particular, si se sujetó a los principios de la buena fe y de oportunidad.

En defensa de otros grupos vulnerables –fuera de las comunidades étnicas– que han derivado durante años su sustento de la minería informal (campesinos, colonos y empresarios informales, entre otros), la Entidad alegó el detrimento de los principios de confianza legítima, buena fe e igualdad, debido al cambio en los mecanismos de regulación y control de la actividad minera de la Ley 1382 por medio de la Ley 1450 que prohíbe y sanciona la minería informal o de hecho.

Decisión de la Corte: La última actuación es sobre el registro del proyecto de fallo de fecha 6 de febrero de 2012.

2.5. Protección de datos personales (*Hábeas Data*). Revisión previa de constitucionalidad de los Proyectos de ley números 046/10 Cámara, 184/10 Senado. Expediente PE-032

Por las características del proyecto y la extensión de la intervención, se presenta una síntesis de algunos de los puntos destacados por la Defensoría en su Oficio número 4010-070 del 25 de abril de 2011.

⁹ Adjunto al concepto, la Entidad remitió a la Corte el texto completo de la investigación.

La Defensoría expresó su desacuerdo con el catálogo de excepciones del artículo 2º, por cuanto terminan por hacer nugatorio el derecho fundamental de hábeas data respecto de un amplio conjunto de actividades. Sin embargo, el Legislador admitió en el párrafo del artículo 2º del proyecto que, respecto de bases de datos relacionadas con la seguridad y defensa nacional, control al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, así como la información de inteligencia y contrainteligencia, se aplicaran como mínimo los principios sobre protección de datos, de manera que esta excepción debería leerse como posibilidad de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, actualización, supresión y demás propios del derecho en estudio.

Sobre el artículo 6º del mencionado proyecto, que proscribe el tratamiento de información respecto de datos sensibles, pero admite el tratamiento referido a datos “*que el Titular haya hecho manifestamente públicos o sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial*”, la Defensoría manifestó que no existe razón para levantar el velo de protección que ampara los datos sensibles de las personas que hacen pública manifestación de información considerada sensible. Por el contrario, por tratarse de datos que comportan el riesgo de discriminación, segregación o violencia en contra de determinados grupos o segmentos de la población, es evidente que hacer pública manifestación de condiciones, preferencias, opiniones, orígenes, a partir de los cuales se deducen datos de naturaleza “sensible”, no justificaba en modo alguno la autorización para crear bases de datos de tal connotación, ni para llevar a cabo su registro y tratamiento.

El literal d) del mismo artículo 6º también establece como excluido de la prohibición del tratamiento de datos sensibles, aquellos que “*sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial*”. La Defensoría no encontró la finalidad de esta excepción ni, desde luego, tampoco la finalidad de dejar abierta la posibilidad de llevar a cabo un tratamiento de datos sensibles ventilados en juicios.

Respecto de la expresión “*Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley*”, contenida en el artículo 10 del proyecto de ley, la Defensoría expresó que de nada servía consagrar como derecho y principio del tratamiento de datos, la autorización o el consentimiento del titular, si la ley no preveía una consecuencia adversa para quien llevara a cabo el tratamiento, sin contar previamente con dicha autorización o sin estar facultado por la ley para realizarlo.

La Defensoría solicitó a la Corte Constitucional consignar en su fallo una interpretación amplia de los derechos, de manera que se entendiera que las garantías derivadas del derecho a la protección de los datos incluía, además de la rectificación y la actualización, la supresión y la disociación de la información.

El artículo 22 no consagra propiamente un trámite, sino que se limitaba a expresar que en lo no reglado en ella y en los procedimientos correspondientes, “se seguirán las normas pertinentes del Código Contencioso Administrativo”. La norma no determinó con precisión de cuáles ‘procedimientos’ se trataba, lo cual introducía un elemento de incertidumbre en la regulación. Para la Defensoría, el Legislador no podía deferir en una autoridad administrativa subordinada la reglamentación de los procedimientos y recursos para la protección de un derecho fundamental.

Para la Defensoría, el inciso 2º del artículo 22 del proyecto es contrario al artículo 152, literal a) de la Constitución, por hacer una remisión a normas administrativas y legales

ordinarias para efectos de determinar los procedimientos y recursos de protección de un derecho fundamental.

Sobre el artículo 27 del proyecto de ley, que faculta al Gobierno Nacional para regular lo concerniente al tratamiento sobre datos personales que requieran de disposiciones especiales, la Defensoría consideró que, según el artículo 152 de la Constitución, existe una reserva legal inequívoca, irrenunciable e indelegable de carácter estatutario para desarrollar el derecho fundamental de hábeas data, tanto por lo que se refiere a los datos personales en general como los referidos a datos especiales o sometidos a condiciones especiales de tratamiento, como sería el caso de los datos sensibles.

Por otra parte, la Defensoría estimó que la posibilidad de que cualquier “interesado” o los “terceros” pudieran acceder a las bases de datos sobre antecedentes judiciales, según expresión del parágrafo 2º del artículo 29 del proyecto, era contraria a la Constitución. El dato sobre antecedentes judiciales debe tener un carácter restrictivo por los riesgos que implica su divulgación.

Sobre los incisos 2º y 3º del artículo 29, referidos a bases de datos de inteligencia y contrainteligencia, la Defensoría encontró que las condiciones particulares en que debe gestionarse una “orden de operaciones” o una “misión de trabajo”, en el sentido de que debe ser emitida por un servidor público que ostente nivel directivo, de comando o su equivalente (inciso 2º), es una cuestión de regulación orgánica propia de la legislación sobre inteligencia y seguridad, tema que, en sentido estricto, no guarda relación de conexidad con el objeto de esta ley.

En igual sentido, se observó que el inciso 3º del artículo 30 tampoco guarda unidad de sentido y de contenido con el tema del proyecto, a saber el tratamiento de datos personales. Este inciso consagra la reserva legal de los “documentos, información y equipos técnicos que desarrollan labores de inteligencia o contrainteligencia” por un término de 40 años “y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que corresponda en cada caso”.

3. Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico

3.1. Investigación sobre la institución de los antecedentes judiciales en Colombia

La Defensoría del Pueblo llevó a cabo una investigación denominada “La institución de los antecedentes judiciales en Colombia”, la cual se encuentra publicado en la página web de la Entidad¹⁰.

El estudio, iniciado a raíz del conocimiento por parte de la Defensoría del Pueblo de varios casos de personas afectadas por el contenido del certificado judicial digital, instaurado a partir de 2008 por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), reveló que existía un riesgo de discriminación, con base en la acreditación de antecedentes penales, en virtud de la adopción de la nueva leyenda contenida en el certificado, y que la normativa dedicada a la regulación de los antecedentes judiciales en Colombia

¹⁰ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/04/antecedentesJudiciales_.pdf

es dispersa, inconexa, confusa e insuficiente, lo cual generaba riesgos para la vigencia efectiva de derechos fundamentales.

A lo largo de la exploración, además, se evidenciaron inconsistencias normativas en torno a la naturaleza y función de la institución, vacíos en torno a las consecuencias jurídicas que se derivan de la anotación de antecedentes en el certificado judicial, y una notoria ambigüedad en la atribución de las facultades a las autoridades encargadas de la administración y utilización de estos datos, lo que riñe con el principio de certeza que debe rodear el goce de los derechos fundamentales.

Como consecuencia de ello, la Defensoría elaboró un preproyecto de ley para regular el tratamiento de datos sobre antecedentes judiciales, el cual será objeto de socialización y discusiones, antes de su presentación formal al Congreso de la República.

3.2. Preproyecto de ley sobre antecedentes judiciales

Este proyecto surgió del estudio ya mencionado sobre los antecedentes judiciales, al detectarse vacíos e inconsistencias en la normativa que regula esta importante materia.

El proyecto, que busca reglamentar “el acopio, registro, tratamiento y certificación de los antecedentes judiciales”, está integrado por 43 artículos distribuidos en diez capítulos que tratan sobre el objeto de la ley y de la finalidad de los antecedentes judiciales (capítulo I); el registro de antecedentes y de órdenes judiciales (capítulo II); deberes de las entidades a cargo del registro de antecedentes (capítulo III); la certificación de antecedentes (capítulo IV); la comunicación de los mismos (capítulo V); su término de permanencia (capítulo VI); su eliminación (capítulo VII); facultades de los titulares de la información (capítulo VIII); ejercicio de los derechos y las disposiciones finales.

Este modelo regulatorio parte de la concepción del antecedente judicial como “dato personal” sometido a las reglas y principios del derecho fundamental a la protección de datos personales o hábeas data. En consecuencia, recoge algunas disposiciones ya vigentes sobre la materia, en especial de la Ley 1266 de 2008, y también de la doctrina constitucional decantada por la Corte respecto al acopio, registro y circulación de información personal.

De ahí que estén contemplados principios tales como la calidad de los registros o datos, el consentimiento, proporcionalidad y razonabilidad de la información, la circulación restringida, la finalidad, la caducidad, la confidencialidad y la contradicción, entre otros. Se hace una distinción entre el registro de antecedentes con fines de “reseña” y el registro con fines de “certificación”, para derivar de allí consecuencias jurídicas concretas en cada caso. Se describen las modalidades de certificación, las condiciones para el suministro de información a terceros, distintos del titular de los datos, la eliminación de los antecedentes y, finalmente, las facultades a que da lugar el tratamiento, en especial, el acceso, la rectificación, el retiro, la disociación y la supresión de información, así como algunos artículos dedicados al trámite del recurso de ‘amparo informático’.

Este proyecto ha sido remitido a las entidades involucradas en el tratamiento de antecedentes judiciales tales como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia, entre otras. Durante el 2012 se tiene planeado un proceso de socialización, retroalimentación y ajustes con las

entidades mencionadas y con sectores de la Academia interesados en el tema, para hacer las adecuaciones respectivas y presentarlo a consideración del Congreso de la República.

3.3. Proyecto Educativo Comunitario (PEC) NASA

La Defensoría del Pueblo, por conducto de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales en calidad de coordinadora y la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas como dependencia especializada en el tema de derechos de grupos étnicos, prosiguió con las actividades para perfeccionar los resultados en el marco de este proyecto de apropiación del enfoque de derechos humanos en la educación propia de los pueblos indígenas en el resguardo Huellas.

Los funcionarios de las Delegadas involucradas revisaron el documento de lineamientos curriculares generales titulado “Recorriendo los caminos del PEC en el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos, Resguardo indígena de Huellas, Caloto”, elaborado por el consultor Franco Garzón Arcos, e igualmente revisaron el material didáctico interactivo para la comunidad educativa del resguardo. En esta fase fue necesario un estudio minucioso de los contenidos y de las formas de dicho material, que concluyó con algunas recomendaciones al Consultor y de algunos trabajos adicionales para su revisión, reconstrucción y edición final.

A la fecha, ya se encuentra en su versión definitiva y listo para su impresión y difusión.

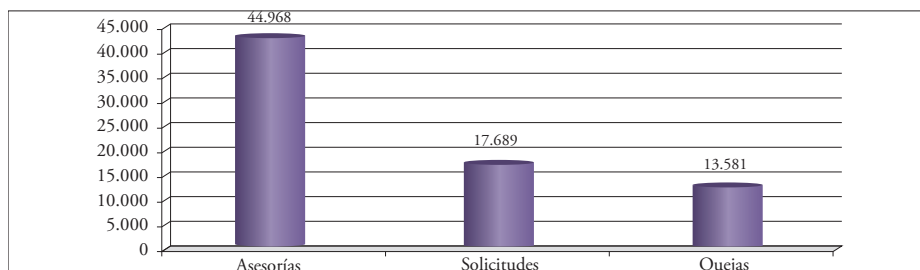
A.2. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA

La situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario, según el registro del Sistema de Información Visión Web ATQ sobre la atención y trámite de quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que puede considerarse una muestra de su realidad en Colombia, puede resumirse respecto al 2011, de la siguiente manera:

1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2011

A través de sus 38 unidades operativas, la Defensoría del Pueblo, en el año 2011, atendió, tramitó y registró 76.238 peticiones, así: 44.968 asesorías, 17.689 solicitudes y 13.581 quejas. Es importante resaltar que el registro de esta atención defensorial es el más alto en la historia de la entidad¹¹. Ver gráfico No. 1

Gráfico No. 1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

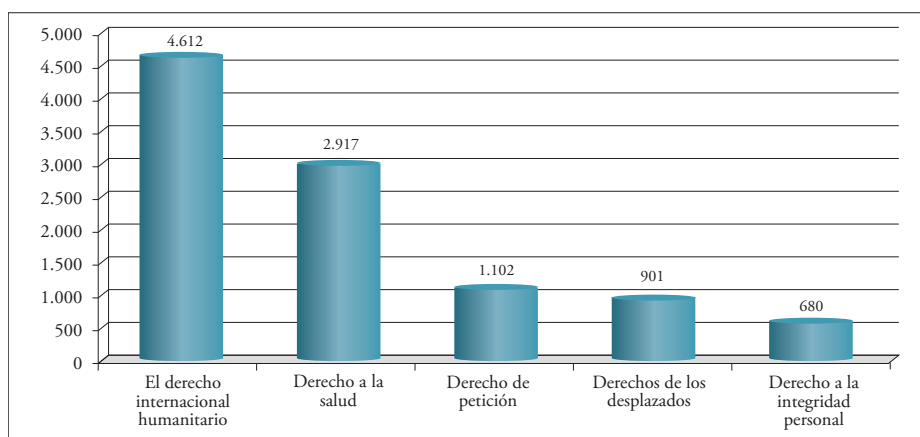
11 *Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*: XII (53.037 peticiones registradas. P. 41), XIII (41.820 peticiones registradas. P. 39), XIV (56.629 peticiones registradas, P. 33), XV (70.910 peticiones. P. 35), XVI (72.456 peticiones registradas. P. 103), XVII (72.881 peticiones. P. 83), XVIII (68.100 peticiones. P. 79). No obstante lo anterior, el número de peticiones (asesorías, solicitudes y quejas) atendidas, tramitadas y registradas en el Sistema de Información Visión Web ATQ de la Defensoría del Pueblo es dinámico, lo cual quiere decir que resueltas las dificultades técnicas y activado el registro de la gestión en las unidades operativas, el registro de la atención por cada periodo puede variar.

Para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el año 2011, la Defensoría tiene en cuenta el registro de quejas que para este periodo fueron 13.581, que se atendieron y tramitaron ante las autoridades competentes por los servidores públicos de la entidad ubicados en las sedes de las 32 capitales de departamentos, en 4 regiones especiales, a saber: Urabá, Magdalena Medio, Bogotá D. C. y la Provincia de Ocaña - Región del Catatumbo, y, además, en el Centro de Atención Ciudadana y en la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

1.1. Los cinco Derechos más violados durante el año 2011

En el año 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, los cinco derechos violados más recurrentemente en el territorio nacional fueron: el derecho internacional humanitario con 4.612 infracciones, seguidas en su orden por el derecho a la salud con 2.917 violaciones, el derecho de petición con 1.102, los derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia con 901 y el derecho a la integridad personal con 680 violaciones, con un total de 10.212. Ver gráfico No. 2.

Gráfico No. 2. Los derechos más violados. Año 2011



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

1.1.1. Lugares en que se violaron estos cinco Derechos

Según este registro estadístico los departamentos en que más se infringió el derecho internacional humanitario en este periodo fueron: Antioquia con 2.417 infracciones, Valle del Cauca con 339, Caldas con 292, Chocó con 219 y Tolima con 192.

El derecho a la salud se violó en forma más recurrente en los departamentos: del Valle del Cauca con 410 violaciones, Magdalena con 400, Quindío con 384, San Andrés y Providencia con 268 y Santander con 210.

Los departamentos en que más se violó el derecho de petición fueron: Quindío con 491 violaciones, Santander con 92, San Andrés y Providencia con 72, Tolima con 64 y Cesar con 55.

Los derechos reconocidos por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado se violaron con mayor recurrencia en: Santander con 191 violaciones, Cesar con 167, Quindío con 106, Antioquia con 90 y Magdalena con 58.

Según el mismo registro, el derecho a la integridad personal se violó de manera más recurrente en: Cesar con 82 violaciones, Valle del Cauca con 62, Magdalena con 59, Córdoba con 49 y Quindío con 47. Ver cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Lugares en que más se violaron derechos en el año 2011

Infracciones al derecho internacional humanitario		Derecho a la salud		Derecho de petición		Derechos reconocidos a desplazados por la violencia		Derecho a la integridad personal	
Antioquia	2.417	Valle del Cauca	410	Quindío	491	Santander	191	Cesar	82
Valle del Cauca	339	Magdalena	400	Santander	92	Cesar	167	Valle del Cauca	62
Caldas	292	Quindío	384	San Andrés y Providencia	72	Quindío	106	Magdalena	59
Chocó	219	San Andrés y Providencia	268	Tolima	64	Antioquia	90	Córdoba	49
Tolima	192	Santander	210	Cesar	55	Magdalena	58	Quindío	47

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2. Los Presuntos responsables de estas violaciones en el año 2011

1.2.1. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario

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

En las infracciones al derecho internacional humanitario se estableció que los presuntos infractores más recurrentes fueron: los grupos armados ilegales no determinados con 1.725 infracciones, seguidos de otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC con 1.160, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC EP con 1.094, las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC¹² con 309, los grupos guerrilleros no determinados con 99, el Ejército de Liberación Nacional ELN con 55, el reducto del Ejército de Liberación Nacional EPL con cuatro (4) y el Ejército Revolucionario Guevarista ERG con una (1) infracción.

Las anteriores organizaciones armadas al margen de la ley¹³ son los actores del conflicto armado interno –algunas de las cuales han sufrido mutaciones en cuanto a su

12 En el Proceso de Paz convenido entre el Gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia no se desmovilizaron los siguientes grupos: El Bloque Capital, Bloque Cacique Pipinta y Autodefensas Campesinas del Casanare.

13 Grupos armados ilegales no determinados, otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), Estructuras no desmovilizadas Autodefensas, Grupos guerrilleros no determinados, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular Liberal (EPL) y Ejército Revolucionario Guevarista (ERG).

autodenominación—, que de conformidad con su organización y la intensidad de sus confrontaciones¹⁴ hacen exigible el acatamiento del derecho internacional humanitario vigente en el territorio nacional¹⁵, así como la consecuencial asistencia integral de sus víctimas; tal como se infiere, entre otros, de la atención y trámite de quejas en general de la Defensoría del Pueblo, y, en particular, de los casos relevantes que se presentan en el informe de gestión anual de la atención y trámite de quejas, que hace parte de este informe institucional¹⁶.

Con preocupación la Defensoría observa cómo en el año 2011, tras la no desmovilización del Bloque Capital en el proceso de paz del Gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia, a título del grupo armado ilegal autodenominado Águilas Negras Bloque Capital D. C. se amenaza a defensoras de derechos humanos, lideresas sociales y comunitarias que han buscado refugio y reciben protección del Estado en la ciudad de Bogotá. De igual manera procede este grupo armado ilegal contra los servidores públicos y representantes de organizaciones internacionales de derechos humanos que apoyan la labor de estas mujeres¹⁷.

1.2.1.2. La Fuerza pública

El registro de quejas por infracciones al derecho internacional humanitario de la Defensoría del Pueblo indica que en el año 2011 se atribuyó presuntamente a integrantes

¹⁴ Defensoría del Pueblo. *Peticiones: Q2011086089, Q2011086678, Q2012020060, Q2012001569, Q2012001021.*

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.* A / HRC / 19 / 21 / Add. 3, en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2011.doc>:

“D. Grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. P. 9. 37. En 2011, la oficina en Colombia observó con preocupación la continua expansión de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. Estos grupos, que se organizan en torno al narcotráfico y otras actividades criminales, generalmente evitan enfrentarse con la fuerza pública y tienen un impacto abrumador en la vida de la población.”

“38. La Alta Comisionada expresa su gran preocupación por la creciente violencia que despliegan estos grupos, especialmente en contra de líderes sociales, así como de funcionarias y funcionarios del Estado. (...)”.

Organización de los Estados Americanos. Comisión interamericana. *Informe Anual.* 2011. Capítulo IV. P. 347: “83. Durante el año 2011 la CIDH ha recibido, como en años anteriores, denuncias sobre grupos que actúan bajo las denominaciones de “Águilas Negras”, “Rastrojos”, “Los Paisas”, “los Urabeños”, “Renacer”, ERPAC y “Autodefensas Gaitanistas”, entre otros. Al respecto, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ya ha destacado que en las filas de estos grupos hay personas desmovilizadas de las antiguas organizaciones paramilitares, reclutadas voluntariamente o forzosamente y que varios de los actuales cabecillas fueron anteriormente mandos medios de esas organizaciones o militares.”

¹⁵ Ley 5ª de 1950, Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949; Ley 171 de 1994, Protocolo II del 8 de junio de 1977, Sentencias de Constitucionalidad SC-225 de 1995 y SC-291 de 2007 de la Corte Constitucional colombiana.

¹⁶ Ver en este informe de gestión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas los casos relevantes, de la Defensoría Regional Nariño.

¹⁷ Q2011044546 ALM. Queja abierta de oficio por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, debido a la circulación el 6 de junio de 2011 del siguiente escrito: “Águilas Negras. BLOQUE CAPITAL D. C. *Sentencia a la pena de muerte a las perras guerrilleras de las farc las cuales se oponen a las políticas de nuestro gobierno y que hacen lavado de cerebro a los desplazados haciéndose pasar por líderes defensores de derechos humanos. Por más protegidas que estén les damos 20 días para abandonar la ciudad y a los que colaboran a esta partida de guerrilleros.* ACNUR, CAS MUJER, RUTA PACÍFICA, FUNDHEFEM, ARCO IRIS, MESA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA, FUNDACIÓN SOCIAL, SISTEMA MUJER, AFROMUPAZ, CODHES, MOVICE, PNUD.(...)”.

de la fuerza pública 165 infracciones, así: del Ejército Nacional 119, de la Policía Nacional 43, de la Fuerza Área dos y de la Armada Nacional una infracción.

En el cuadro No. 2, según el registro de quejas recibido por la Defensoría del Pueblo en el año 2011, aparecen los presuntos responsables de las infracciones al derecho internacional humanitario:

Cuadro No. 2. Presuntos responsables de las infracciones al derecho internacional humanitario. Año 2011

Grupos armados al margen de la ley		Fuerza pública	
Grupos armados ilegales no determinados	1.725	Ejército Nacional	119
Otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC	1.160	Policía Nacional	43
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-EP	1.094	Fuerza Aérea	2
Estructuras no desmovilizadas Autodefensas	309	Armada Nacional	1
Grupos guerrilleros no determinados	99		
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	55		
Ejército Popular Liberal (EPL)	4		
Ejército Revolucionario Guevarista (ERG)	1		
Total grupos armados ilegales	4.447	Total fuerza pública	165
Total 4.612			

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2. Violaciones a los Derechos Humanos en el año 2011

Los derechos humanos más violados en el territorio nacional durante el año 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, fueron: el derecho a la salud, seguido del derecho de petición, los derechos reconocidos a las personas en situación de desplazamiento forzado y el derecho a la integridad personal. Ver gráfico No. 2.

1.2.2.1. El derecho a la salud sigue siendo el derecho humano más violado

Con preocupación registra la Defensoría que, después de ocho años de seguimiento a la violación de derechos humanos en el territorio nacional, el derecho a la salud siga siendo el derecho más violado. Los presuntos responsables de la violación del derecho a la salud durante el año 2011 fueron: Las Empresas Promotoras de Salud (EPS), con 1.482; seguidos, en su orden, de las ARS con 339; las autoridades del orden departamental con 195; los hospitales con 191, las IPS con 128 y los directores de establecimientos carcelarios con 104. La presunta responsabilidad en las violaciones al derecho a la salud registradas por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2011, se puede apreciar en el siguiente cuadro No. 3.¹⁸

Cuadro No. 3. Presuntos responsables de la violación al derecho a la salud

	No. DE VIOLACIONES
Empresas Prestadoras del Servicio de Salud (EPS)	1.482
Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado EPS-S (ARS) ARS ⁸	339

¹⁸ Es de tener en cuenta que, dentro del régimen subsidiado, hay Empresas Promotoras de Salud del sector público.

	No. DE VIOLACIONES
Autoridades del orden departamental	195
Hospitales	191
Instituciones Prestadoras de Servicios IPS	128
Directores establecimientos carcelarios	104
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	93
Autoridades del orden municipal	81
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	59
Ejército Nacional	51
Autoridades del orden nacional	42
En estudio	38
Autoridades del orden distrital	32
Entidades públicas prestadores de salud	18
Policía Nacional	16
Medicina prepagada	10
Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP)	8
Funcionarios de cárceles municipales	6
Funcionarios de juzgados	4
Instituto de Seguridad Social (ISS)	4
Funcionarios de fiscalías	3
Cajas de compensación familiar	3
Armada Nacional	3
Autoridades extranjeras	2
Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal en Liquidación/ Buen futuro	1
Organismos electorales	1
Auditoría General de la Nación	1
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	1
Total	2.917

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Al respecto, la Defensoría alerta a la Superintendencia Nacional de Salud, en su calidad de organismo rector del Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control, que cuando aparecen las autoridades departamentales, distritales o municipales como presuntos responsables de violaciones del derecho a la salud, teniendo en cuenta que las respectivas secretarías adelantan las investigaciones del nivel territorial según lo establecido en la Ley 715 de 2001¹⁹, se corre el grave riesgo de que estas se constituyan en juez y parte

19 <http://www.consultorsalud.com/biblioteca/documentos/2008/Cartilla%20competencias%20de%20IVC%20en%20salud%20en%20ET.pdf> Superintendencia de Salud. *Guía de Consulta-Entidades Territoriales. Competencias de Inspección, Vigilancia y Control en Materia de Salud. Tomo 1 Nivel Departamental y Distrital. 2. Aseguramiento. Normatividad Rectora. Impreso diciembre de 2007/Imprenta Nacional de Colombia.* “Respecto del tema del aseguramiento, la Ley 715 de 2001, le confiere a las entidades territoriales del orden departamental, la facultad de ‘Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del

de sus propias acciones, lo que afectaría negativamente el control a este servicio público y la responsabilidad estatal de garantizar el pleno ejercicio de este derecho.

Según el registro de quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2011, entre los 2.917 presuntos responsables de la violación al derecho a la salud, después del ítem ‘otros’, la presunta responsabilidad directa de estas violaciones recae, en su orden, en las siguientes empresas y autoridades: Coomeva EPS con 207, autoridades del orden departamental (gobernaciones y secretarías de gobierno) con 195, Nueva EPS con 187, Saludcoop con 183 y Caprecom ARS con 138. Ver cuadro No. 4.

Cuadro No. 4. Presuntos responsables directos de violaciones al derecho a la salud. Año 2011

	No. de violaciones
Otros	2.007
Coomeva EPS	207
Autoridades del orden departamental (gobernaciones y secretarías de gobierno departamental)	195
Nueva EPS	187
Salucoop	183
Caprecom ARS	138
Total	2.917

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

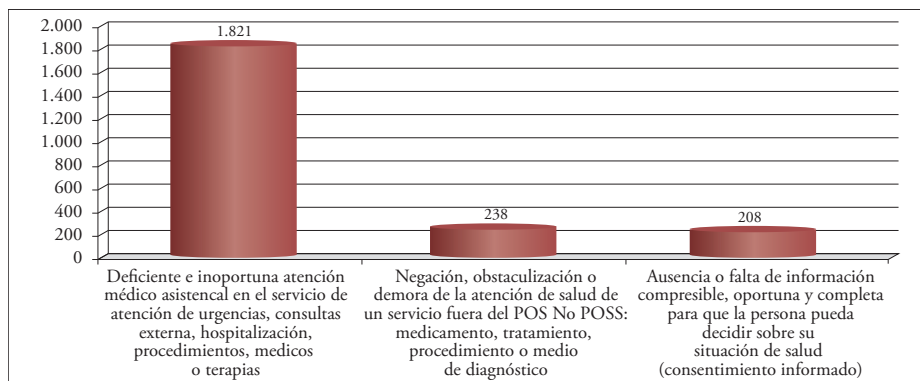
En el 2011, del total de 2.917 violaciones al derecho a la salud, registradas por la Defensoría del Pueblo, se desagregaron de este total 2.267, así: 1.821 fueron por la conducta de “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”; seguidas en su orden por 238 por la conducta de “Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento, o medio diagnóstico” y 208 por “Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)”. El resto de violaciones obedecieron a otras conductas violatorias del derecho a la salud. Ver gráfico No. 3.

aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993’ (art. 43.4.1 Ley 715 de 2001), siendo pertinente señalar, que el mismo concepto aplica a los Distritos como se señala en el artículo 45 de la misma Ley.”

“Al analizar dicha competencia, cobra importancia la definición que sobre inspección, vigilancia y control efectuó la Ley 1122 de 2007, debiendo entender por el primero de tales conceptos, el conjunto de acciones dirigidas a efectuar seguimiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las cuales son de utilidad para solicitar y analizar información que sea requerida, considerándose como actividades de inspección las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones y la práctica de investigaciones administrativas.”

“Por su parte, la vigilancia es la facultad para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque los sujetos vigilados cumplan las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Finalmente, el control debe entenderse como la atribución para ordenar los correctivos dirigidos a la superación de situaciones críticas o irregulares de cualquiera de los sujetos sometidos a vigilancia, pudiendo sancionar aquellas actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico vigente”.

Gráfico No. 3. Conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud. Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

La Defensoría manifiesta su preocupación respecto al cumplimiento de estándares internacionales²⁰ relacionados con la calidad, la oportunidad y la accesibilidad de los servicios de salud de los habitantes del territorio nacional, en razón a que los datos anteriores indican que la conducta más recurrente en la violación al derecho a la salud durante el 2011 fue la “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”, que corresponde al 62.42% del total de las violaciones al derecho a la salud en este periodo.

Observa la Defensoría, que la deficiente e inoportuna atención en salud, aunada a débiles estrategias de inspección, vigilancia y control al servicio de salud, como se anotó anteriormente, dan cuenta de la reiterada violación al derecho a la salud durante los últimos ocho años, en que la entidad ha puesto en conocimiento de la opinión pública que este derecho humano es el más violado en el territorio nacional. Ver cuadro No. 9.

De otro lado, se destaca que para garantizar el derecho a la salud en conexidad con la vida y la vida digna, la Defensoría orientó el litigio defensorial constitucional de sus peticionarios, al haberse agotado la gestión directa para el restablecimiento de su derecho a la salud sin resultados positivos por parte de las autoridades compelidas. No obstante, varias de estas peticiones, con sus respectivos fallos de tutela, previa gestión del litigio defensorial, volvieron a la entidad para ser atendidas por presunto incumplimiento a lo ordenado por el juez constitucional.

De esta gestión también hizo parte el presunto incumplimiento de fallos de tutela al derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la vida digna, contra las autoridades que manejan el Sistema de Beneficiarios de Programas de Inversión Social del Estado (Sisbén), que previamente y por la conducta de “Inadecuada clasificación en el (Sisbén)”, en el año 2011, habían sido requeridas por la Defensoría en el trámite de quejas por violación al derecho a la

²⁰ Los estándares internacionales comprenden: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) (vigente en Colombia a partir del 3 de enero de 1976 por Ley 74 de 1968) y la Observación General No. 14 del 2000 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU.

salud, teniendo en cuenta que con la implementación de la llamada Metodología Sisbén III, ordenada por el Ministerio de la Protección Social e implementada por los entes territoriales, reclasificaron la población inscrita en el régimen de salud subsidiada, obstaculizándoles el acceso a este servicio y la realización del derecho a la salud. Autoridades que posteriormente también se negaron, en principio, a cumplir los fallos de tutela proferidos por los jueces constitucionales en los que se protegían los derechos a la salud en conexidad con la vida y la vida digna, tal como se puede apreciar, por ejemplo, en la gestión realizada por la Defensoría Regional Antioquia²¹, lo que también pudo haberse registrado en otros departamentos del país, toda vez que esta metodología se implementó en todo el territorio nacional.

Así las cosas, las quejas por incumplimiento de fallos de tutela al derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la vida digna, conocidos por la Defensoría del Pueblo durante el año 2011 fueron 204, muchas de las cuales se relacionaron con personas que padecen enfermedad terminal y a las cuales se les estaría afectando el derecho a la vida misma. Ver cuadro No. 5 y gráfico No. 4.

Cuadro No. 5. Quejas atendidas y tramitadas por incumplimiento a fallos de tutela a protección del derecho a la vida, en conexidad con la vida y a la vida digna. Año 2011

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Antioquia	Caprecom	2
	Comeva	4
	Comfama	1
	Nueva EPS	14
	Salud total	6
	Salud cooperativa	4
	Sura EPS	4
	Sisbén	48
Total Antioquia		83
Atlántico	Cajacopi	1
Total Atlántico		1
Bogotá	Cafesalud	2
	Colsubsidio	1
	Saludcoop	1
	Otras	5
Total Bogotá		9
Caldas	Otras	2
	Saludcondor	1
	Humana Vivir	1
	Caprecom	1
Total Caldas		5

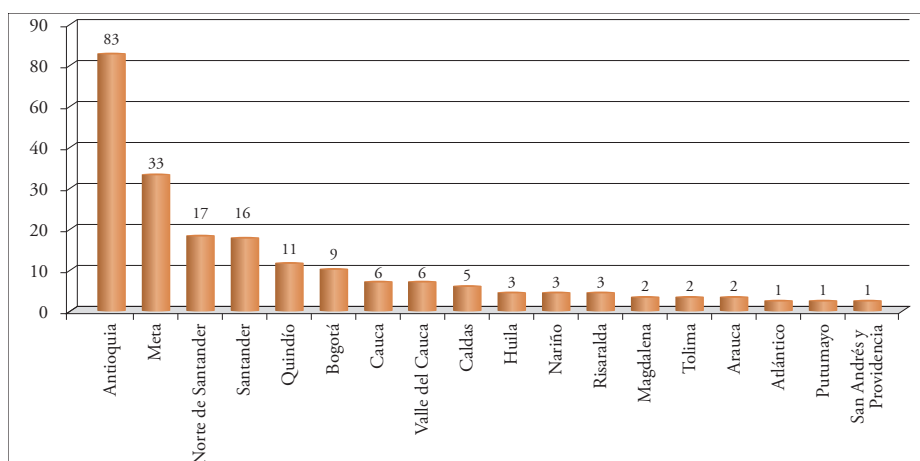
21 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución N° 3779 del 30 de agosto de 2011. Implementada en el departamento de Antioquia, mediante la Circular 000207 del 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Salud y Protección Social de Antioquia.

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Cauca	Caprecom	2
	Asmedsalud	1
	Nueva EPS	1
	Otras	2
Total Cauca		6
Huila	Confamiliar Huila	2
	Eps Comparta	1
Total Huila		3
Magdalena	Nueva eps	1
	Humana vivir	1
Total Magdalena		2
Meta	Cajacopi	10
	Humana	4
	Saludcoop	3
	Otras	16
Total Meta		33
Nariño	Caprecom	1
	Confamiliar de Nariño	1
	Emsanar	1
Total Nariño		3
Norte de Santander	Solsalud	4
	Caprecom	1
	Comparta eps	1
	Otras	11
Total Norte de Santander		17
Putumayo	Otros	1
Total Putumayo		1
Quindío	Nueva eps	1
	Salud vida	1
	Otras	9
Total Quindío		11
Risaralda	Iss	1
	Ejército Nacional	1
	Dirección Sanidad Seccional	1
Total Risaralda		3
Santander	Solsalud	3
	Coomeva	2
	Nueva EPS	1
	Otras	10
Total Santander		16
Tolima	Salud Vida EPS	1
	Caprecom EPS	1
Total Tolima		2

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Valle del Cauca	Caprecom EPS	1
	Coosalud	1
	Otros	4
Total Valle del Cauca		6
Arauca	Comparta EPS	2
Total Arauca		2
San Andrés y Providencia	Caprecom	1
Total San Andrés y Providencia		1
Total general		204

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 4. Lugar de atención de quejas por incumplimiento de fallos de tutela de protección al derecho a la salud, en conexidad con la vida y a la vida digna. Año 2011.

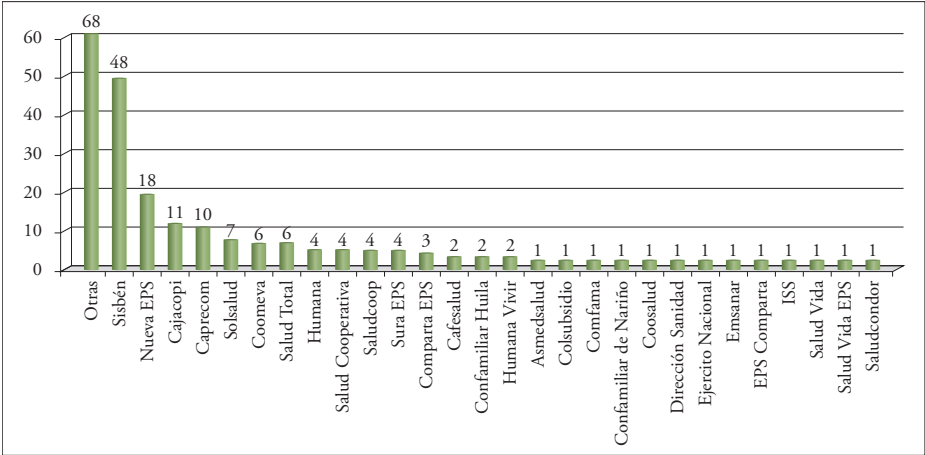


Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

El anterior ciclo de atención defensorial en busca de la plena realización del derecho a la salud, a través de los diferentes procesos y dependencias misionales de la Defensoría del Pueblo, ha evidenciado la crisis del sistema de salud (ver capítulo respectivo) y, por consiguiente, es imperativo urgir a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias y suficientes, a fin de garantizar la realización de este derecho, cuya inoportuna asistencia ha dado lugar a las reiteradas sentencias de tutela de los jueces de constitucionalidad, que han encontrado que estas fallas en la prestación del servicio a la salud violan el derecho fundamental a la vida y la vida digna, en conexidad con el derecho a la salud.

Los presuntos responsables más recurrentes de estos incumplimientos, calificados como quejas por violación al derecho a la vida, a la vida digna o la salud en conexidad con la vida, según el caso, fueron los siguientes: la categoría ‘Otros’, con 60, el Sisbén con 48, la Nueva EPS con 18, Cajacopi con 11 y Caprecom con 10. Ver gráfico No. 5.

Gráfico No. 5. Representación gráfica de la presunta responsabilidad en incumplimiento a fallo de tutela que protegían la salud, en conexidad con la vida y la vida digna. Año 2011.



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2.2. El derecho de petición

Según las quejas registradas, los presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición por no dar respuesta a las solicitudes de información en ejercicio del derecho fundamental de petición, son: las autoridades del orden municipal con 221, las autoridades del orden nacional con 148, los particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado con 140 y los particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social con 122. Ver cuadro No. 6.

Cuadro No. 6. Presunto responsable de violación al derecho de petición

	No. de Violaciones
Autoridades del orden municipal	221
Autoridades del orden nacional	148
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	140
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	122
Integrantes del Ejército Nacional	60
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	60
Instituto de Seguro Social ISS	50
Autoridades del orden departamental	42
Particulares que prestan servicios públicos financieros	29
Organismos electorales	27
Funcionarios de fiscalías	25
Integrantes de la Policía Nacional	21
Funcionarios de juzgados	20
En estudio	20

	No. de Violaciones
Hospitales	17
Directores establecimientos carcelarios	14
Funcionarios de personerías municipales	9
Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal en Liquidación/ Buen futuro	8
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	8
Instituto Agustín Codazzi	7
Particulares que prestan servicios públicos de educación	7
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode)	6
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	5
Universidades públicas	5
Autoridades del orden distrital	4
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	4
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	3
Instituto de Medicina Legal	3
Órgano Autónomo del Estado (CAR)	3
Funcionarios de cárceles municipales	2
Integrantes Armada Nacional	2
Organismo de investigación	2
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	2
Autoridades extranjeras	1
Auxiliares de la justicia	1
Justicia penal militar	1
Caja de Compensación Familiar	1
Instituto Nacional de Salud	1
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	1
Total	1.102

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

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

Como se ha reiterado en los últimos años, la presunta responsabilidad de las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae, en su mayoría, en las autoridades del orden nacional encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas de la confrontación armada interna, con 702 violaciones, seguidas, en su orden, por integrantes del Ejército Nacional con 56, las autoridades del orden departamental con 32, las del orden municipal con 29 y las demás, según el siguiente cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Presuntos responsables de revictimización a las personas en condición de desplazamiento forzado

	No. de Violaciones
Autoridades del orden nacional	702
Integrantes del Ejército Nacional	56
Autoridades del orden departamental	32
Autoridades del orden municipal	29

	No. de Violaciones
En estudio	21
Integrantes de la Policía Nacional	14
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	12
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	8
Particulares que prestan servicios públicos financieros	4
Organismos electorales	3
Autoridades del orden distrital	3
Caja de compensación familiar	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	2
Funcionarios de juzgados	2
Funcionarios de personerías municipales	2
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	2
Funcionarios de fiscalías	2
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	1
Comisión Nacional del Servicio Civil	1
Organismo de investigación	1
Total	901

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Respecto a la asistencia del Estado en la atención a estas víctimas, se ha detectado que las entidades encargadas de realizar los pagos en efectivo restringen el derecho al imponer limitaciones, como, por ejemplo, que estos pagos solamente puedan hacerse en determinadas sucursales del Banco Agrario (entidad autorizada para estos efectos), o la exigencia de requisitos formales de cédula plastificada que terminan negando la urgencia de dicho derecho de asistencia; por lo cual la Defensoría del Pueblo ha impartido instrucciones de articular la atención de peticiones al litigio constitucional defensorial, a fin de que las entidades parte del Sistema de Atención Integral actúen de manera articulada y eficaz, garantizando oportunamente a las víctimas el acceso a dicha asistencia.

1.2.2.4. Derecho a la integridad personal

Según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, los presuntos responsables más recurrentes de las violaciones al derecho a la integridad personal son: integrantes de la Policía Nacional con 253, seguido de 195 que se encuentran en estudio y los particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado, con 74. La presunta responsabilidad en la violación a este derecho durante el año 2011 se ilustra en el siguiente cuadro No. 8.

**Cuadro No. 8. Presuntos responsables de violación
al derecho a la integridad personal Año 2011**

	No. de Violaciones
Integrantes de la Policía Nacional	253
En estudio	195
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	74

	No. de Violaciones
Integrantes del Ejército Nacional	53
Directores de establecimientos carcelarios	27
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	21
Funcionarios de cárceles municipales	18
Autoridades del orden municipal	10
Funcionarios de fiscalías	5
Autoridades del orden nacional	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	3
Particulares que prestan servicios públicos de educación	3
Autoridades del orden departamental	2
Integrantes de la Fuerza Aérea	2
Funcionarios de prisiones municipales	2
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	2
Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2
Particulares que prestan servicios públicos financieros	1
Integrantes de la Armada Nacional	1
Cuerpo Técnico de Investigación Judicial (CTI)	1
Seccional de Investigación Judicial (SIJIN)	1
Justicia penal militar	1
Total	680

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2.5. Derechos más violados en el territorio nacional durante los últimos ocho años

La Defensoría ha informado a la opinión pública periódicamente, de acuerdo a sus registros, sobre la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en el territorio nacional, mostrando cuáles fueron los derechos más violados en cada anualidad, con el objeto de que las autoridades sean compelidas a garantizar y proteger los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario y adopten las medidas correspondientes. Ver el cuadro No. 9 que resume los derechos más violados en el territorio nacional en los últimos ocho años.

Cuadro No. 9. Derechos más violados en Colombia en los últimos ocho años, según el registro de quejas atendidas y tramitadas ante las autoridades competentes por la Defensoría del Pueblo

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2004	Infracciones al derecho internacional humanitario	6.296
	A la salud	2.063
	A la vida	896
	A la integridad personal	710
	De petición	686
	Defensa, al debido proceso y a las garantías judiciales	648

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2005	Infracciones al derecho internacional humanitario	5.488
	A la salud	2.364
	De petición	703
	A la integridad personal	613
	A la vida	571
	De los desplazados	526
2006	Infracciones al derecho internacional humanitario	6.611
	Derecho a la salud	2.869
	Derecho de petición	1.501
	Derecho a la vida	1.035
	Derecho a la integridad personal	785
	Derechos de los desplazados	714
2007	Infracciones al derecho internacional humanitario	7.001
	A la salud	2.872
	De petición	1.771
	A la vida	1.331
	Derechos de los desplazados	834
	Derecho a la integridad personal	633
2008	Derecho internacional humanitario	11.462
	A la salud	2.934
	De los desplazados	1.953
	De petición	1.732
	A la vida	1.203
2009	Infracciones al derecho internacional humanitario	10.533
	Derechos de los desplazados	4.431
	A la salud	3.597
	De petición	1.945
	A la vida	1.154
2010	El derecho internacional humanitario	5.012
	Derecho a la salud	3.176
	Derecho de los desplazados	1.896
	Derecho de petición	1.474
	Derecho a la integridad personal	744

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2011	El derecho internacional humanitario	4.612
	Derecho a la salud	2.917
	Derecho de petición	1.102
	Derechos de los desplazados	901
	Derecho a la integridad personal	680

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República²².

El anterior registro histórico indica que un grupo constante de derechos aparecen, de acuerdo al registro de la Defensoría, como los más violados durante los últimos ocho años, y, por ello, insta a las autoridades responsables a evaluar si se han tomado medidas para intervenir positivamente, o, de haberse tomado, a establecer dónde podrían estar las fallas para lograr su efectividad. La Defensoría ha recomendado garantizar el acceso a la salud, de conformidad con la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, investigar y juzgar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos conforme a los compromisos asumidos por el Estado a nivel internacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, respetando las competencias de la justicia ordinaria en la materia; requerir a los entes de investigación que administren pronta y cumplida justicia e indaguen sobre los móviles de la violación al derecho a la vida.

La Defensoría reconoce que las autoridades han adoptado medidas para superar las reiteradas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario²³, así como para reparar a las víctimas en el marco del sistema de justicia transicional²⁴; no obstante, estas parecen ser insuficientes para el logro del objetivo, en tanto continúan dándose las infracciones al derecho internacional humanitario, las violaciones de los derechos humanos y los casos de impunidad en relación con las infracciones y violaciones a estos derechos. De las medidas adoptadas recientemente se observa que la Fiscalía General de la Nación, por ejemplo, al evaluar la implementación del Decreto 2374 de 2010 informó en marzo de 2011 “(...) la

22 Ver. Defensoría del Pueblo. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, enero-diciembre 2004, Bogotá D. C., 2005, p. 42; Defensoría del Pueblo. *Décimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, enero-diciembre 2005, Bogotá D. C., 2006, pp. 40 y 48; *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2007, pp. 34, 37 y 38; Defensoría del Pueblo. *Décimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2008, pp. 39, 40 y 41; Defensoría del Pueblo. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2009, pp. 104 y 105; Defensoría del Pueblo. *Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, primera parte, Bogotá D. C., 2010, p. 85 y Defensoría del Pueblo. *Decimooctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 20 de julio de 2011, p. 80.

23 La Ley 1418 de 2011 aprueba la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Decreto 2374 de 2010, Ley 1424 de 2010, “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones” y su Decreto Reglamentario 2601 de 2011; Ley 1453 de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, entre otras normas.

24 Auto 094 de 2008, Protección a los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; Ley 1408 de 2010, sobre homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan otras medidas; Auto 174 de 2011, sobre medidas cautelares urgentes para el pueblo indígena awa, los Decreto 1740 de 2010, 4065 de 2011, 3375 y 4912 de 2011, sobre protección a sujetos y grupos poblacionales; Ley 975 de 2005 sobre Justicia y Paz, Decreto 1290 de 2008, Ley 1448 de 2011 y Ley 1482 de 2011 sobre discriminación, entre otras normas.

planta de fiscales especializados creció en 36 por ciento dentro de la Fiscalía mientras que los procesos activos contra las bandas criminales se incrementaron en 99,8 por ciento”²⁵.

1.3. Violación a los Derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección

La Defensoría, en ejecución de su Plan Estratégico 2009-2012, se ha comprometido a “brindar atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión tales como niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores”, personas en condición de discapacidad, “reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos”²⁶, a través de su esquema de atención especializada.

De la misma manera, el esquema de atención general de la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento, durante los últimos tres años, a los de derechos de estos sujetos y grupos de especial protección por parte del Estado, de los que también hacen parte los defensores de derechos humanos y la población de lesbianas, homosexuales, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI). El resultado de esta gestión aparece en el cuadro No. 10 y en los gráficos No. 6 al 14.

Cuadro No. 10. Violación a derechos reconocidos a sujetos y grupos poblacionales de especial protección

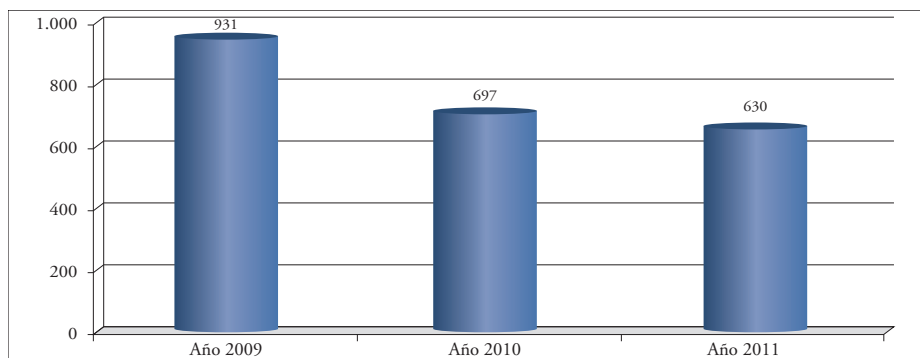
GRUPOS	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
	No. VIOLACIONES	No. VIOLACIONES	No. VIOLACIONES
Mujeres	931	697	630
Reclusos	536	877	907
Niños	419	300	225
Defensores de derechos humanos	227	332	303
Indígenas	167	168	216
Personas en condición de discapacidad	171	135	80
Niñas	131	218	152
Afrodescendientes	38	54	20
Población LGTBI	23	12	19
Total	2.643	2.793	2.552

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

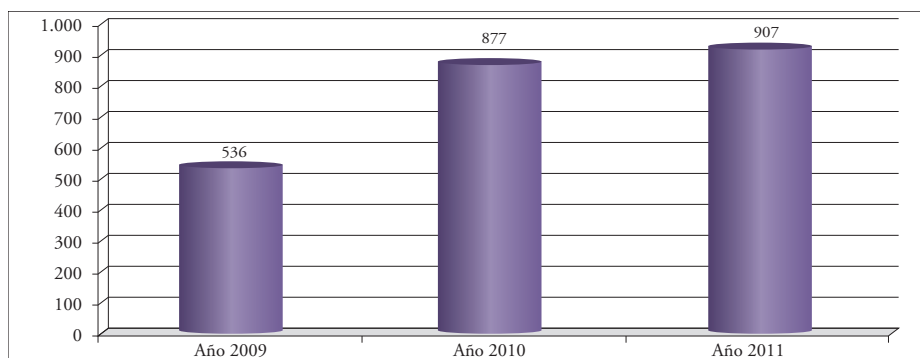
25 <http://m.eltiempo.com/politica/fiscal-de-dd-hh-investigar-crmenes-de-lderes-de-restitucin-de-tierras/9090316>.

También, en: Periódico *Vanguardia*. Bucaramanga. Miércoles 30 de marzo de 2011 - 12:00 A. Fiscalía no tiene el personal para enfrentar a las Bacrim, según explicó Morales: “la planta de fiscales especializados creció en 36 por ciento dentro de la Fiscalía mientras que los procesos activos contra las bandas criminales se incrementaron en 99,8 por ciento”. Por esa razón, la Fiscalía sustentó que es necesario que la ley de seguridad ciudadana contemple la creación de una unidad especializada dentro de la Fiscalía para atender el fenómeno de las Bacrim, ya que con esa medida se generan mayores recursos y mayor número de personal capacitado para enfrenar el fenómeno. Así mismo, la Fiscal anunció que las medidas de seguridad con que cuentan esos fiscales especializados son deficientes ya que no tienen, por ejemplo, carros blindados”.

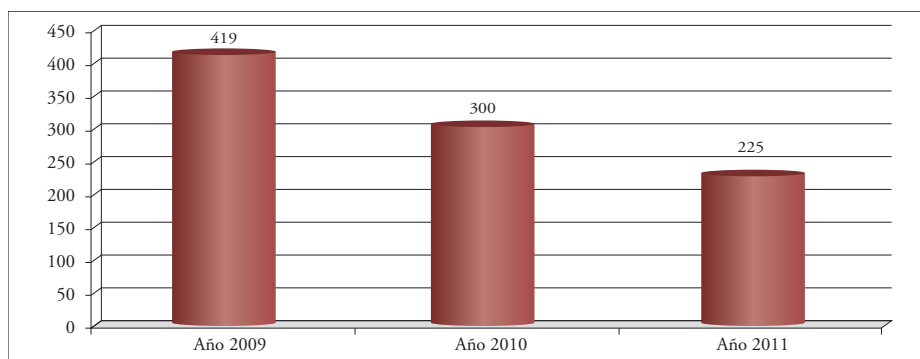
26 Defensoría del Pueblo. Resolución 753 de 2009, “por medio de la cual se adopta el nuevo Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2009 a 2012”. En <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/resolucion753PlanEstrategico.pdf>

Gráfico No. 6. Violación a los derechos de las mujeres. Años 2009, 2010 y 2011

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

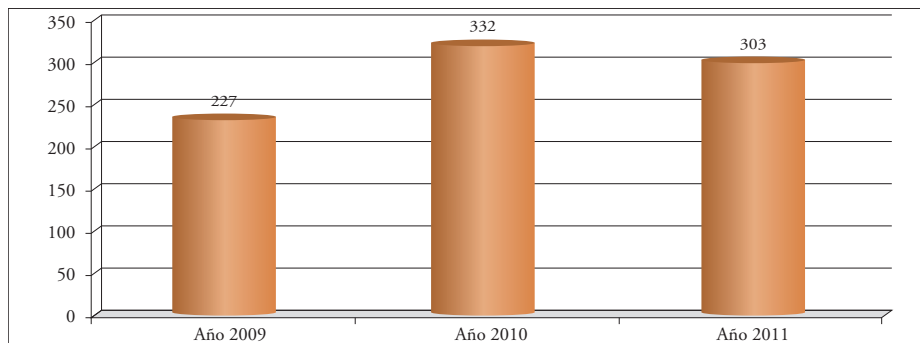
Gráfico No. 7. Violación a los derechos de los reclusos. Años 2009, 2010 y 2011

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 8. Violación a los derechos de los niños. Años 2009, 2010 y 2011

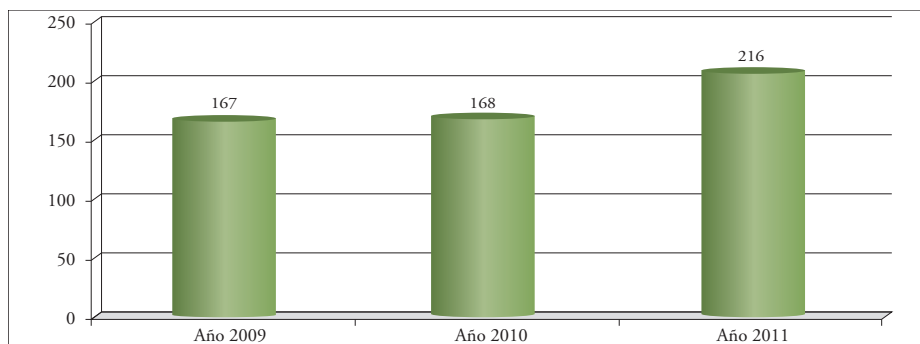
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 9. Violación a los derechos de los defensores de derechos humanos. Años 2009, 2010 y 2011



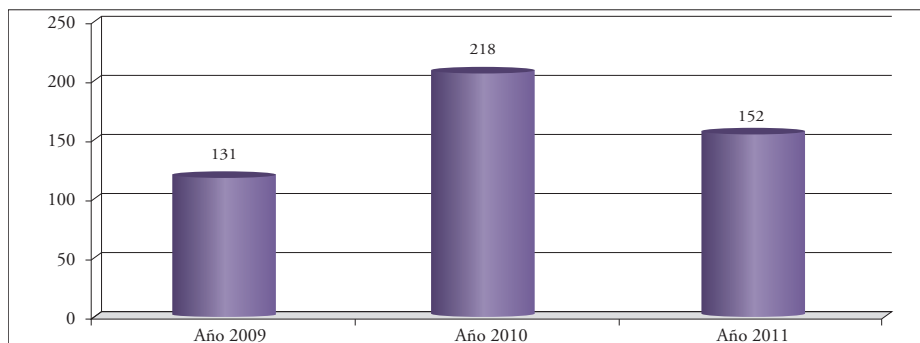
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 10. Violación a los derechos de los indígenas. Años 2009, 2010 y 2011



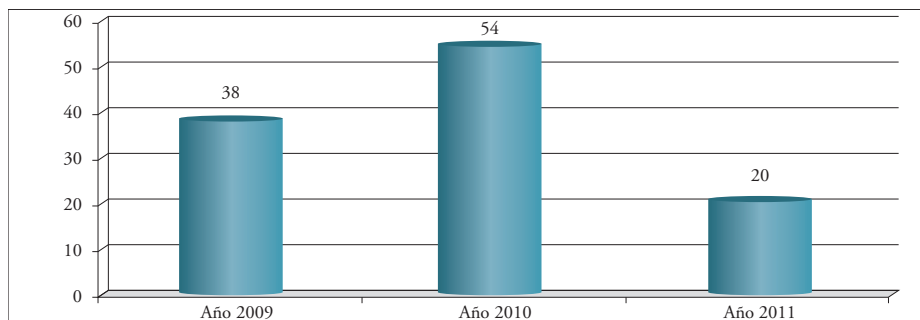
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 11. Violación a los derechos de las niñas. Años 2009, 2010 y 2011



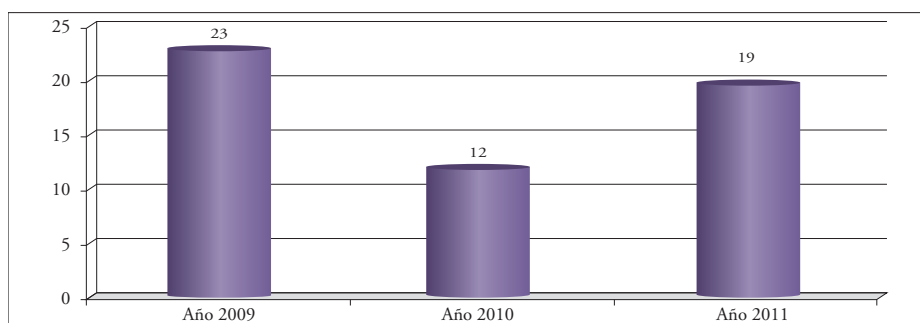
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 12. Violación a los derechos de los afrodescendientes. Años 2009, 2010 y 2011



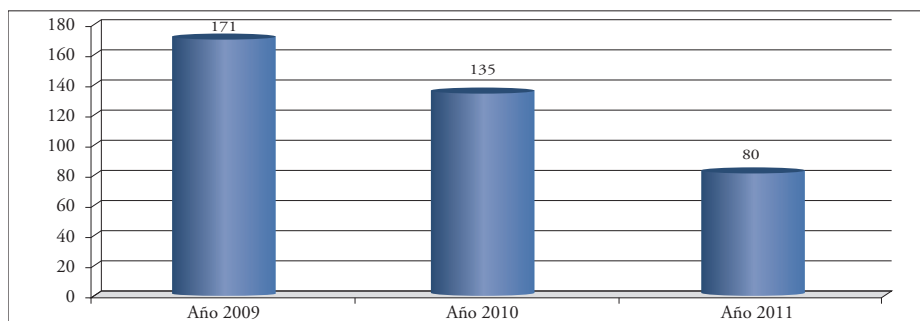
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 13. Violación a los derechos de la población LGTBI. Años 2009, 2010 y 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 14. Violación a los derechos de las personas en condición de discapacidad. Años 2009, 2010 y 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

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

El Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (OGVDHDIH) de la Defensoría del Pueblo tiene por objeto monitorear y hacer seguimiento periódico a las conductas consideradas como graves por la humanidad, respecto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario²⁷.

El Observatorio empezó en el año 2010 a hacer el seguimiento al catálogo de graves violaciones a los DD. HH. y al DIH adoptado por la entidad, previa concertación interinstitucional y a nivel nacional sobre el particular²⁸. Los indicadores, con sus respectivas variables, fueron diseñados por la Defensoría del Pueblo en el año 2009. El registro del Sistema de Información Visión Web ATQ, de las quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, en sus 38 unidades operativas ubicadas en el territorio nacional, son el soporte de este mecanismo defensorial de observación de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Se destaca que la atención y trámite de quejas por graves violaciones a los DD. HH. y al DIH se realiza mediante gestión directa por los servidores públicos de la entidad, adscritos al proceso de atención de quejas, con el objeto de que se restablezca el derecho, y, de no ser esto posible, se repare en forma integral a las víctimas y a los perjudicados con estas conductas.

1.4.1. Derecho a la vida

Las vulneraciones del derecho a la vida provienen generalmente de conductas de presunta responsabilidad de servidores públicos y particulares que cuentan con la aquiescencia o tolerancia de estos y de infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los actores del conflicto armado interno, estatales y no estatales.

1.4.1.1. Ejecuciones extrajudiciales²⁹

El registro en el Sistema de Información Visión Web ATQ, de las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por los derechos y conductas consideradas como graves

27 Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Cartilla guía para la caracterización e identificación de casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Alvi impresores Ltda. Bogotá D. C., julio de 2008.

28 *Ibidem*.

29 “El término ‘ejecución extralegal’ abarca, desde una perspectiva jurídico internacional, ambos supuestos, al referirse a todas las muertes o privaciones de la vida realizadas fuera de la ley, incluyendo por consiguiente tanto las producidas como consecuencia de una sentencia dictada en violación de las garantías jurídicas y procesales mínimas establecidas por el Derecho Internacional (aunque dicha sentencia se ajuste al derecho interno del Estado en cuestión), como las producidas por la acción directa o indirecta de las autoridades públicas en el curso de sus actuaciones, o por grupos de personas que actúan por instigación, complicidad o tolerancia de las mismas”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 55 (caso 11.137) de Argentina, del 18 de noviembre de 1997. 32 Antonio Blanc Altemir, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1990, pp. 381 y 382. En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo.

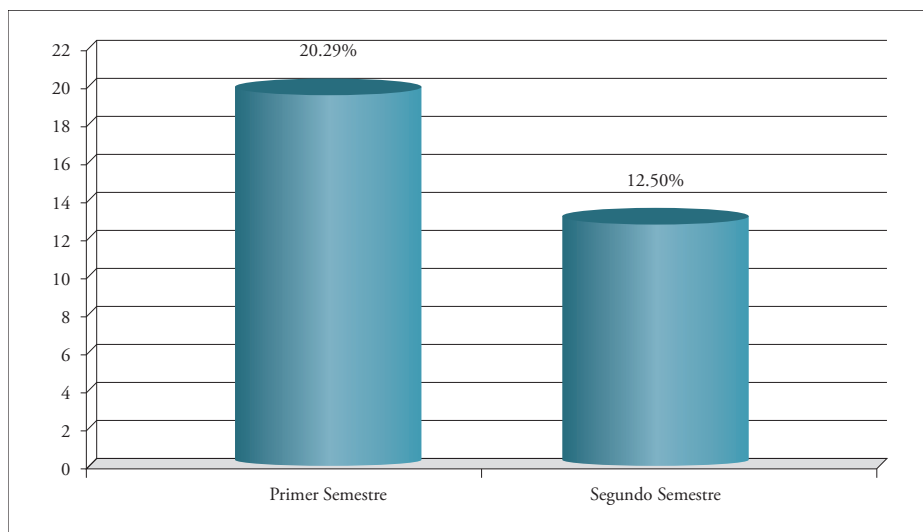
violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, señala que las violaciones al derecho fundamental a la vida, de presunta responsabilidad de servidores públicos fueron 117, de estas 20 fueron por presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, atribuidas a miembros de la fuerza pública³⁰. El mayor número de estas violaciones se atendió y tramitó en el primer semestre de 2011, con un registro de catorce (14) presuntas ejecuciones extrajudiciales y en el segundo semestre seis (6), que corresponden a un 18.84% de las violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos. Ver cuadro No. 11 y gráfico No. 15.

Cuadro No. 11. Ejecuciones extrajudiciales

Periodo y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones por presuntas ejecuciones arbitrarias	14		6	
		20,29		12,50
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos.	69		48	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 15. Ejecuciones extrajudiciales. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

30 El reporte corresponde a las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por la Defensoría del Pueblo, independientemente que los hechos y la radicación de las quejas correspondan a otro tiempo. Ver Cuadro No. 7 Relación de víctimas de ejecuciones extrajudiciales o extralegales de presunta responsabilidad de integrantes de la Fuerza Pública, en el Informe de Gestión en la Atención General de la Defensoría del Pueblo 2011. Los hechos de presuntas ejecuciones en 2011 fueron 12 y el resto correspondieron a otros años.

1.4.1.2. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales³¹

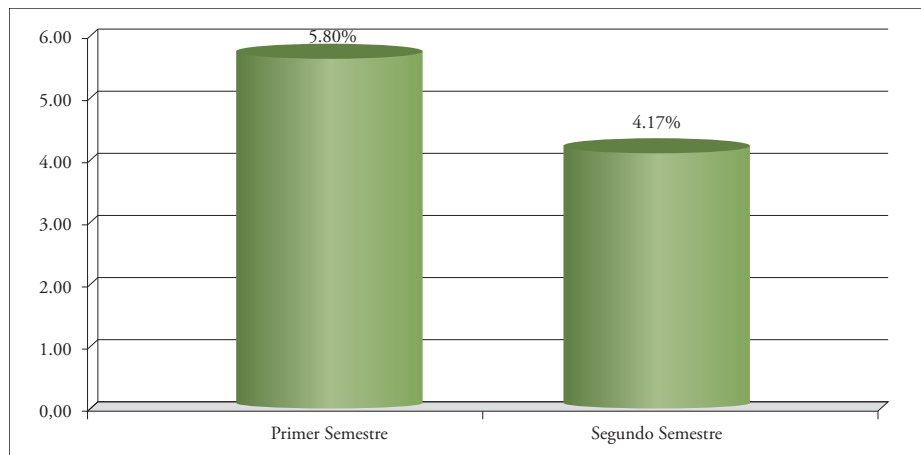
Según lo informado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, de las 117 violaciones al derecho a la vida, seis (6) fueron por tentativas de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias. En el primer semestre de 2011 se registraron cuatro (4) presuntas tentativas de ejecución extrajudicial. Ver cuadro No. 12 y gráfico No. 16.

Cuadro No. 12. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Tentativas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias	4		2	
		5,80		4,17
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos.	69		48	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 16. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

31 *Tentativa de ejecución extrajudicial o extralegal*: "(...) La violación se configura cuando se realiza una agresión contra una persona, haciendo uso de medios capaces de causar la muerte de la víctima y de forma tal que previsiblemente puede causarla, aunque no se alcance dicho objetivo por circunstancias accidentales ajenas a la voluntad del responsable o por el hecho de que la víctima sobreviva al ataque. El concepto penal de 'tentativa' es un principio de ejecución del delito mediante actos idóneos que no se consuman por motivos independientes a la voluntad del actor." En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo, p. 188.

1.4.1.3. Homicidios individuales y colectivos (masacres)³² en personas protegidas

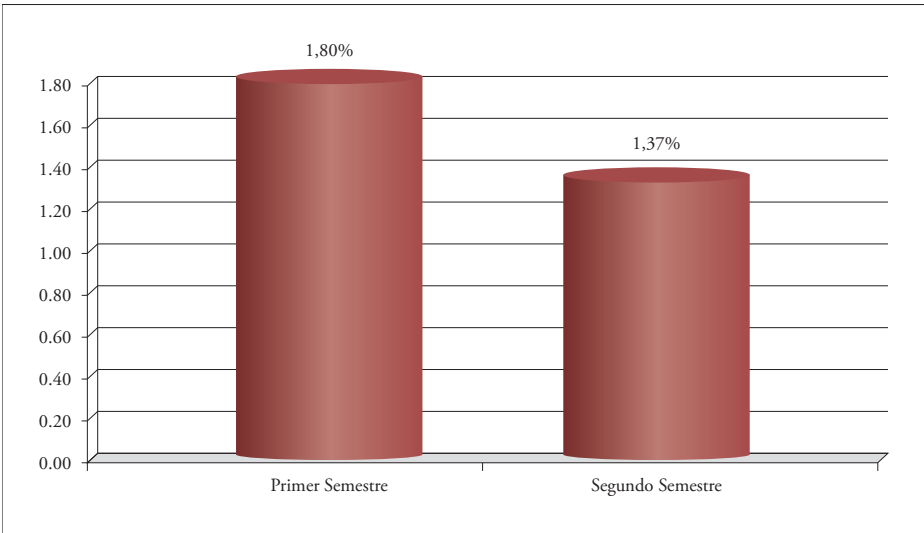
Los presuntos homicidios de personas protegidas durante el año 2011 fueron 96. El mayor número de estos ocurrieron durante el primer semestre del año. Ver más información en el cuadro No. 13 y en los gráficos números 17 y 18.

Cuadro No. 13. Homicidio en persona protegida

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Infracciones al derecho internacional humanitario	2.561		2.051	
Homicidios individuales en personas protegidas	46	1,80	28	1,37
Homicidios colectivos en personas protegidas	10	0,39	12	0,59

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

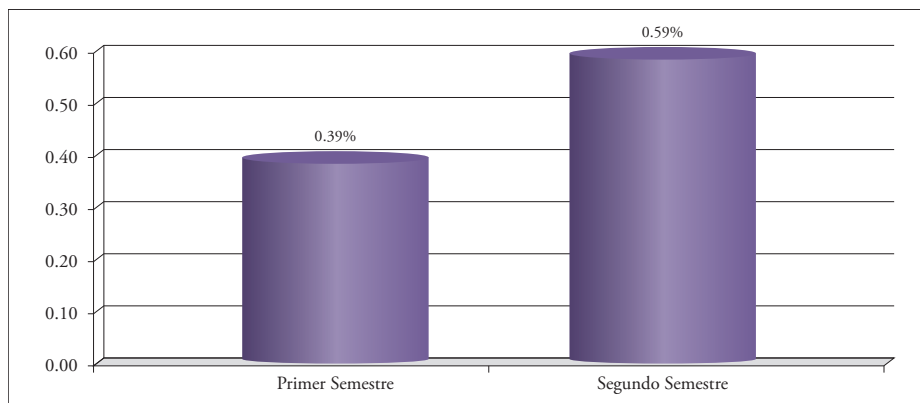
Gráfico No. 17. Homicidios individuales en personas protegidas.
Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

³² *Masacres*: “Esta acepción se utiliza para hacer referencia a la muerte de varias personas en un mismo hecho. El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española la define como: “del fr. *masacre*: matanza de personas, por lo general indefensas, producidas por ataque armado o causa parecida”. El Diccionario de uso del español de María Moliner dice: “del fr. *masacre*: matanza salvaje de personas”. En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo.

**Gráfico No. 18. Homicidios colectivos (masacres) en personas protegidas.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Con relación a graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública, es de recordar que la Defensoría en el trámite de las quejas por violación a este derecho y bajo esta conducta, ha solicitado, reiteradamente, a la Inspección General del Ejército Nacional y de la Policía Nacional impartir instrucciones para que sus integrantes tengan en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la competencia de la justicia ordinaria, en el conocimiento de las conductas constitutivas de estas violaciones, competencia que en buena hora se consagró en el Código Penal Militar³³, Ley 1407 de 2010.

1.4.1.4. Homicidios en personas bajo custodia del Estado por encontrarse privadas de la libertad³⁴

En el primer semestre de 2011, se registraron dos (2) quejas por violación del derecho a la vida de personas privadas de la libertad y bajo custodia del Estado, por la conducta

33 *Artículo 2. Delitos relacionados con el servicio. “Son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado.*

Artículo 3°. Delitos no relacionados con el servicio. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio”.
En: Código Penal Militar. Ley 1407 del 17 de agosto de 2010.

34 “... En el caso de Colombia, pueden considerarse ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, por ejemplo: Muerte en detención debido a torturas, descuido o uso de la fuerza, o condiciones de privación de la libertad que entrañan amenaza de muerte.(...). Muerte de una persona detenida, en circunstancias poco claras, que podrían poner en entredicho el deber de garantía del Estado, respecto a las personas privadas de libertad.”
En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo. P.183.

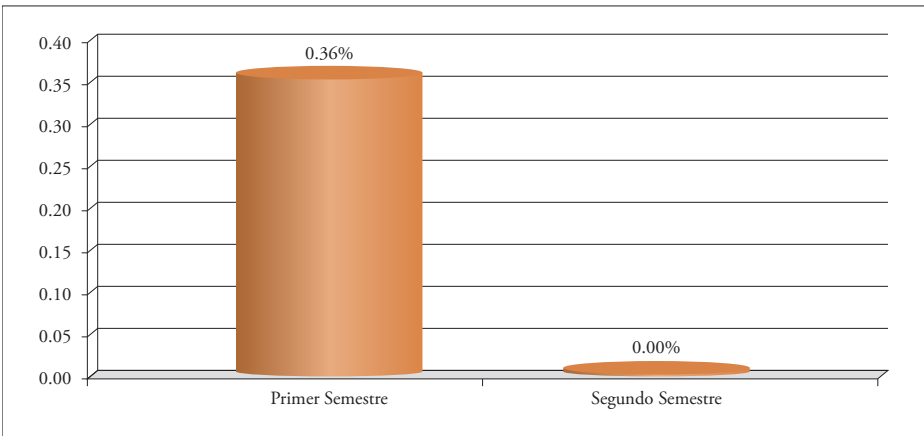
de homicidio y a manos de otros reclusos o de personal de custodia, lo cual representa un 0.36% del total de violaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad, que para este semestre llegaron a 562. Ver cuadro No. 14 y gráfico No. 19.

Cuadro No. 14. Homicidio en persona bajo custodia

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones por muerte de personas bajo custodia del Estado.	2		0	
		0,36		0,00
Total de violaciones a los derechos de los reclusos	562		345	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 19. Homicidios en personas bajo custodia del Estado. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.2. Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual

En el año 2011 se recibieron y tramitaron 680 quejas por presuntas violaciones a la integridad personal. La mayoría de las quejas se registraron en el primer semestre: 424. En el segundo semestre se registraron 256. Por la conducta de tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes se tramitaron 625; por tortura 36 y por violencia sexual 19. Ver cuadro No. 15 y gráficos 20 a 22.

Por la conducta de presunto trato cruel, inhumano y degradante durante el año 2011 se recibieron y tramitaron quejas por 380 violaciones al derecho a la integridad personal en el primer semestre y 245 en el segundo semestre.

Por la conducta de presunta tortura se recibieron y tramitaron quejas por 29 violaciones al derecho a la integridad personal en el primer semestre y siete en el segundo semestre. Las presuntas torturas, representan un 6.84% de las violaciones por esta conducta al derecho a la integridad personal atendidas en el primer semestre por la Defensoría en el año 2011.

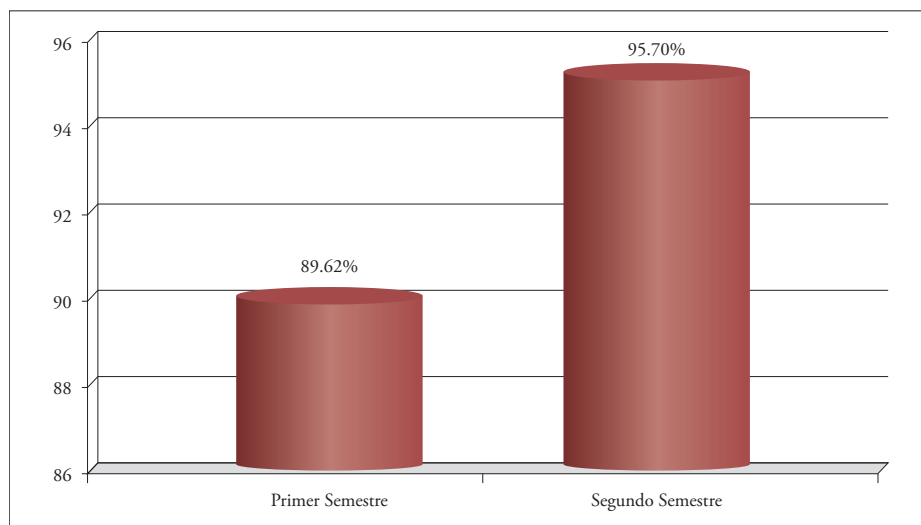
La violación a los derechos sexuales y reproductivos, incluida en las violaciones al derecho a la integridad, aún no se contempla como derecho autónomo en el Sistema de Información Visión Web ATQ, fueron 19 durante el año 2011. El mayor número de conductas de violencia sexual se registró en el primer semestre, con 15 presuntas violaciones. Ver cuadro No. 15.

Cuadro No. 15. Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual

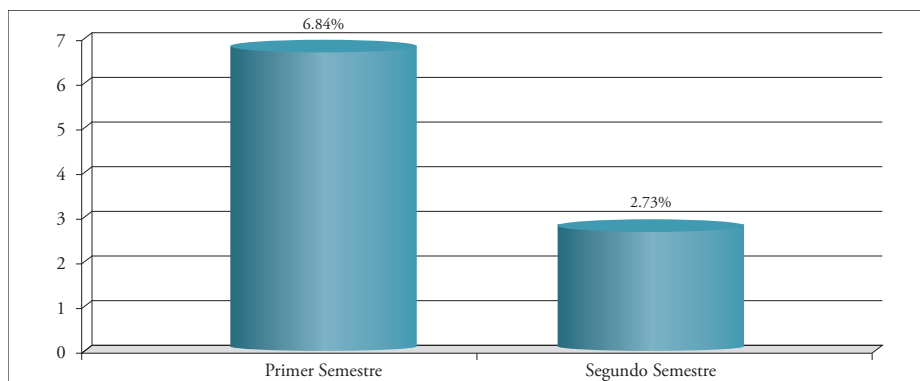
Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo
Total de violaciones al derecho a la integridad personal (presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes; presuntas torturas; por violencia sexual)	424	100	256	100
1. Por presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes	380	89,62	245	95,70
2. Por presuntas torturas	29	6,84	7	2,73
3. Por conductas de violencia sexual	15	3.54	4	1.57

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

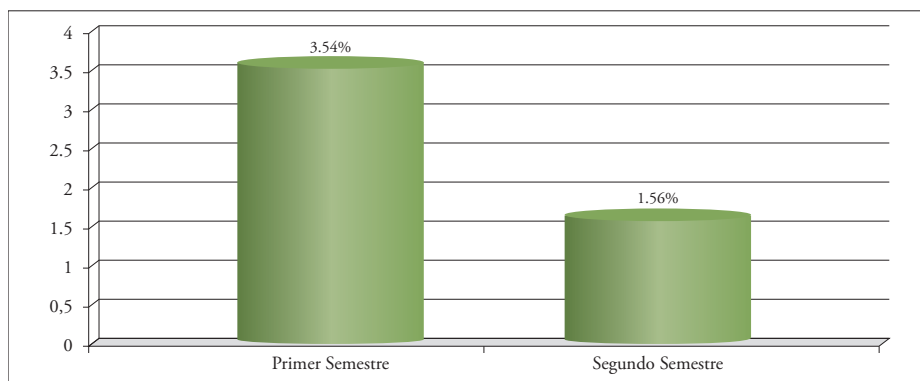
**Gráfico No. 20. Trato cruel, inhumano y degradante.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 21. Torturas. Año 2011. Comparativo por semestres

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 22. Violencia sexual. Año 2011. Comparativo por semestres

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.3. Derecho a la libertad personal

Las violaciones al derecho a la libertad por privación arbitraria de la libertad y privación ilegal³⁵, durante el año 2011, fueron 29. Siendo superiores en el primer semestre de 2011, en que se registraron 16 violaciones a este derecho. Ver cuadro No. 16 y los gráficos No. 23 y 24.

35 Tipología de las violaciones

Detención arbitraria

Una privación de la libertad se considera arbitraria cuando:

- a) Se realiza conforme a una ley nacional, pero esta es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).*
- b) Se realiza como consecuencia del ejercicio del derecho: 1) a circular libremente en el territorio y a establecer su residencia; 2) a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; 3) del derecho de reunión y del artículo 20 del*

Cuadro No. 16. Derecho a la libertad personal

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones del derecho a la libertad personal (arbitrarias e ilegales):	16	100,00	13	100
1. Por privaciones arbitrarias	8	50,00	7	53,85
2. Por privaciones ilegales	8	50,00	6	46,15

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

PIDCP (prohibición de propaganda a favor de la guerra).

- c) La inobservancia, total o parcial, de las normas relativas al derecho a un juicio imparcial es de tal gravedad, que confiere a la privación de la libertad un carácter arbitrario (véase el Capítulo VIII).*
- d) Se desvían las facultades de detención con fines impropios o en abuso de poder o mala fe; esto implica la utilización de la facultad de detención con fines distintos a los que la CP establece. Con base en la normativa constitucional, las privaciones de libertad únicamente pueden realizarse con base en un mandamiento judicial, en flagrancia, o sobre el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del artículo 28.2 de la CP: cuando se trata de capturas administrativas, conforme a los requisitos establecidos para esta forma de aprehensión.*

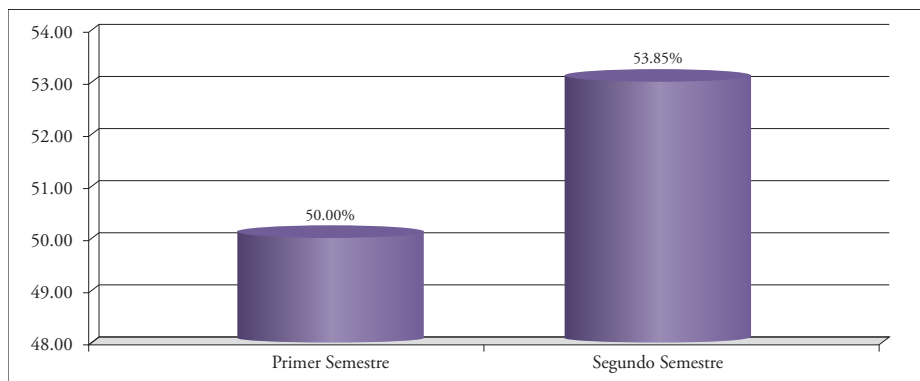
Detención ilegal

Una privación de la libertad se considera ilegal cuando:

- a) Se realiza sin fundamento en una norma jurídica.*
- b) Se realiza con inobservancia de las garantías consagradas en los artículos 9° del PIDCP y 7° de la Convención Americana. Esta situación ocurre cuando:*
 - 1) A la persona no se le informa de las razones de la detención.*
 - 2) La persona privada de libertad no es puesta a disposición del juez o fiscal antes de 36 horas o es liberada.*
 - 3) No se justifica la prisión preventiva. Esta eventualidad se presenta porque:*
 - la medida privativa de libertad únicamente se justifica en la sospecha de que esa persona ha cometido el delito que se le imputa;*
 - disminuye el peligro de ocultamiento o fuga de la persona y se pueden utilizar otros medios como fianzas o la prohibición de la persona de salir del país con el anterior fin;*
 - no existe el riesgo de que la persona cometa nuevos delitos;*
 - de forma abstracta y general se invocan “necesidades de investigación”;*
 - no existen motivos fundados de que la persona intimide a los testigos;*
 - no se justifica en la preservación del orden público;*
 - las autoridades no han empleado la debida diligencia en la investigación del caso o en la conducción del procedimiento.*
- c) No se permite a la persona privada de libertad o a otras, interponer un recurso de hábeas corpus, o cuando este recurso no es idóneo.*
- d) Se tipifica alguna de las siguientes conductas contempladas por el Código Penal (Capítulo IV, Título III):*
 - Un servidor público abusando de sus funciones priva a otro de su libertad (art. 174).*
 - Un servidor público prolongue ilícitamente la privación de la libertad de una persona (art. 175).*
 - Un servidor público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, reciba a una persona para privarla de la libertad o mantenerla bajo medida de seguridad (art.176).*
 - Un juez no tramite o no decida dentro de los términos legales una petición de hábeas corpus, o por cualquier otro medio obstaculice su tramitación (art. 177).*

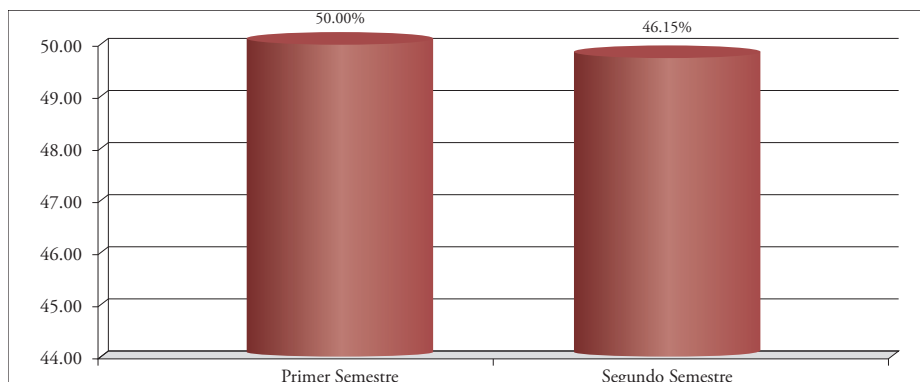
Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*. En magnético, pp. 268-269.

**Gráfico No. 23. Privaciones arbitrarias de la libertad.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 24. Privaciones ilegales de la libertad.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.4. Derecho a no ser desaparecido de manera forzada

En el año 2011 se registraron en la atención y trámite de quejas 43 nuevas violaciones al derecho a no ser desaparecido de manera forzada, de las cuales 6 serían de presunta responsabilidad de integrantes de la Fuerza Pública. De estas 6 violaciones se atendieron y tramitaron 2 en el primer semestre y 4 en el segundo.³⁶ Ver cuadro No. 17 y gráfico No. 25.

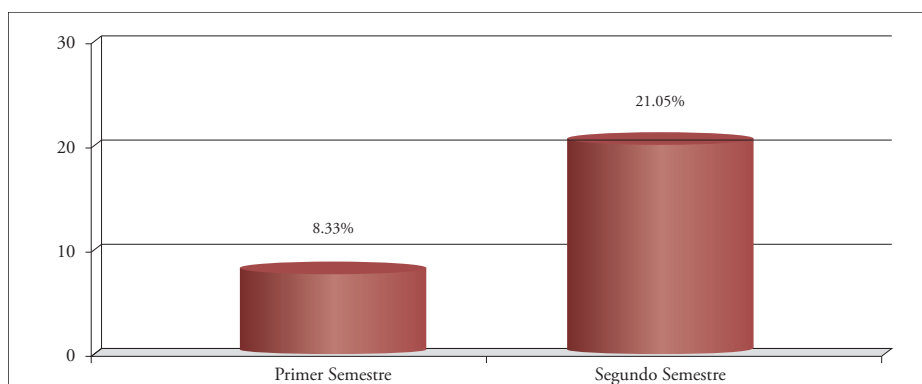
³⁶ El reporte corresponde a las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por la Defensoría del Pueblo, independientemente de que los hechos y la radicación corresponda a otros años. Ver Informe de Gestión en la Atención General de la Defensoría del Pueblo Año 2011, Cuadro No. 8 Violaciones del derecho a no ser sometido a desaparición forzada por presuntos responsables.

Cuadro No. 17. Derecho a no ser desaparecido de manera forzada

PERIODOS Y CONDUCTA EN OBSERVACIÓN	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones del derecho a no ser desaparecido de manera forzada:	24	100	19	100
1. Por desapariciones forzadas	2	8,33	4	21,05
2. Por permitir o tolerar la desaparición forzada	22	91,67	15	78,95

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 25a. Desapariciones forzadas de personas.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.5. Derecho a la intimidad

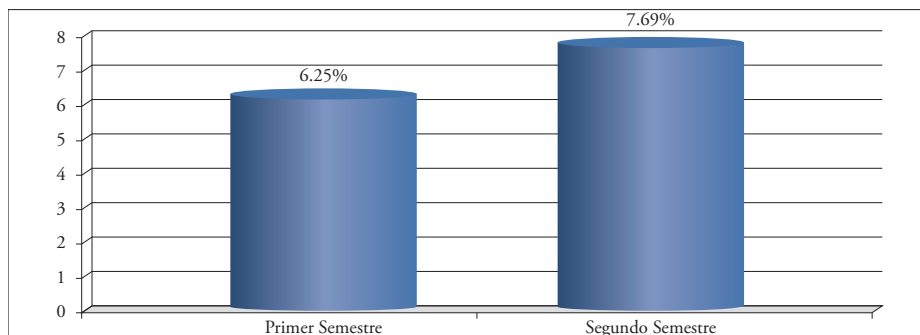
En el 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, las violaciones al derecho a la intimidad fueron 29. El número de violaciones, registradas por el Sistema de Información Visión Web ATQ, pueden verse por conductas y por semestre en el cuadro No. 18 y los gráficos No. 26 al 29.

Cuadro No. 18. Derecho a la intimidad. Injerencias arbitrarias o ilegales

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
1. En la vida familiar	1	6,25	1	7,69
2. En la vida privada	7	43,75	4	30,77
3. En el domicilio	7	43,75	6	46,15
4. En la correspondencia y las comunicaciones	1	6,25	2	15,38
Total de violaciones	16	100	13	100

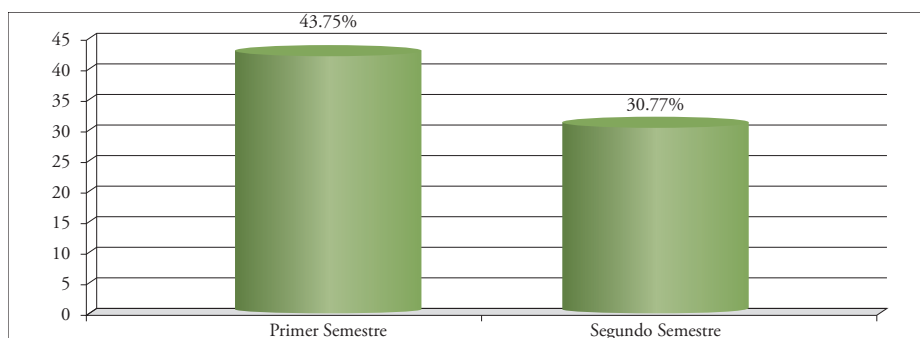
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 26. Injerencia arbitraria o ilegal en la vida familiar.
Año 2011. Comparativo por semestres**



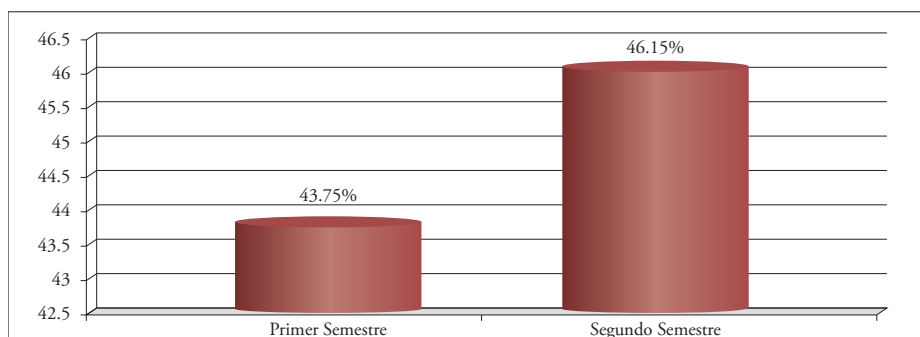
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 27. Injerencia arbitraria en la vida privada.
Año 2011. Comparativo por semestres**



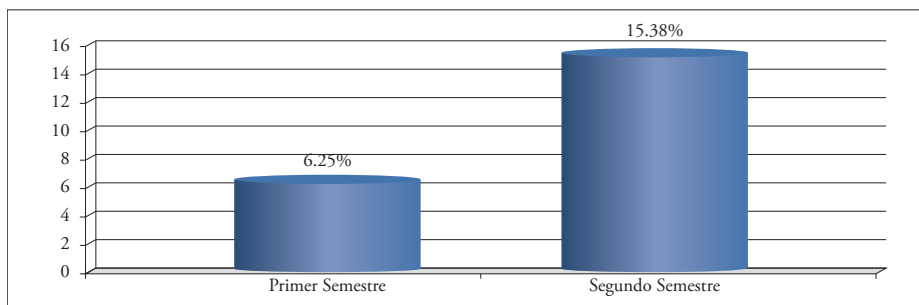
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 28. Injerencia arbitraria o ilegal en el domicilio.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 29. Injerencia arbitraria o ilegal en la correspondencia y las comunicaciones. Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.6. Graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario

1. Desplazamiento forzado de personas

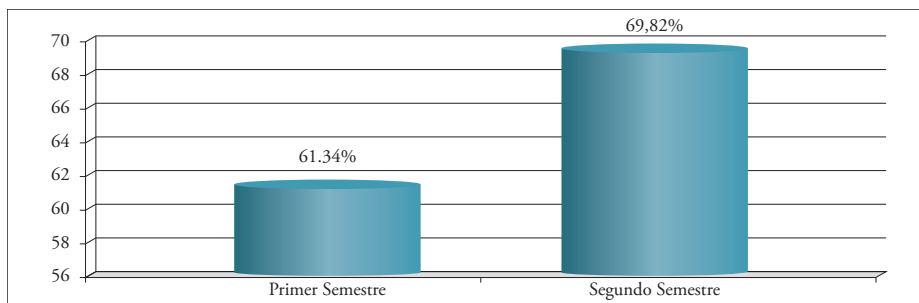
La Defensoría del Pueblo, durante el año 2011, registró en 3.003 oportunidades la conducta de desplazamiento forzado de personas protegidas, grave infracción del derecho internacional humanitario, cuyas quejas fueron atendidas y tramitadas por la Entidad. Más información en el cuadro No. 19 y el gráfico No. 30.

Cuadro No. 19. Porcentaje de desplazamiento forzado de personas por semestre

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Desplazamiento forzado de personas protegidas	1.571	61,34	1.432	69,82
Total infracciones al derecho internacional humanitario	2.561	100%	2.051	100%

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 30. Desplazamiento forzado de personas protegidas. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

2. Otras graves infracciones al derecho internacional humanitario

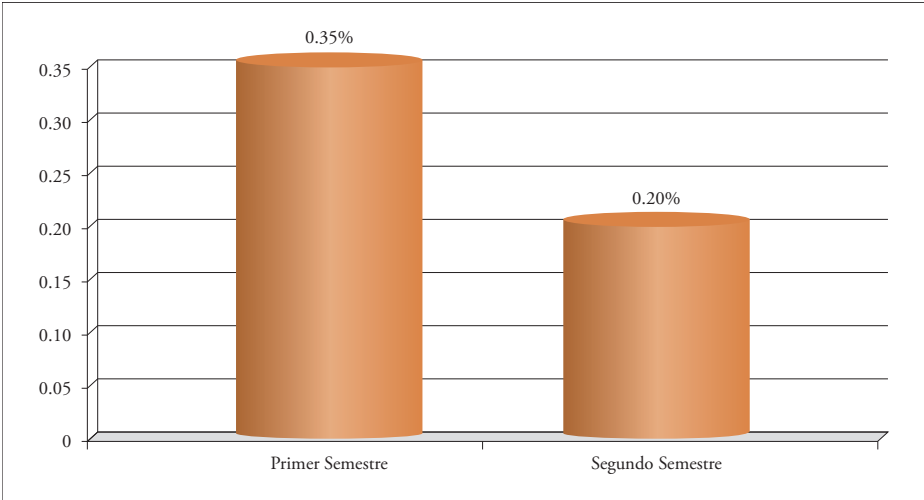
En el año 2011 se registraron quejas por otras infracciones al derecho internacional humanitario, aparte de desplazamiento forzado de personas protegidas. Las conductas que más infracciones presentaron fueron, en el primer semestre, reclutamiento forzado de menores, con 15, y, en el segundo, uso de armas ilícitas con 12. En el cuadro No. 20 y en los gráficos No. 31 a 37, puede verse mayor información.

Cuadro No. 20. Otras graves infracciones al derecho internacional humanitario

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Infracciones por toma de rehenes	9	0,35	4	0,20
Infracciones por reclutamiento forzado de menores de edad	15	0,59	4	0,20
Infracciones por uso de armas ilícitas	2	0,08	12	0,59
Infracciones por actos de perfidia	1	0,04	0	0,00
Ataques a bienes indispensables para supervivencia de la población civil	4	0,16	6	0,29
Ataque a misiones médicas	1	0,04	3	0,15
Ataque a bienes protegidos	9	0,35	3	0,15
Total de infracciones al derecho internacional humanitario	2.561		2.051	

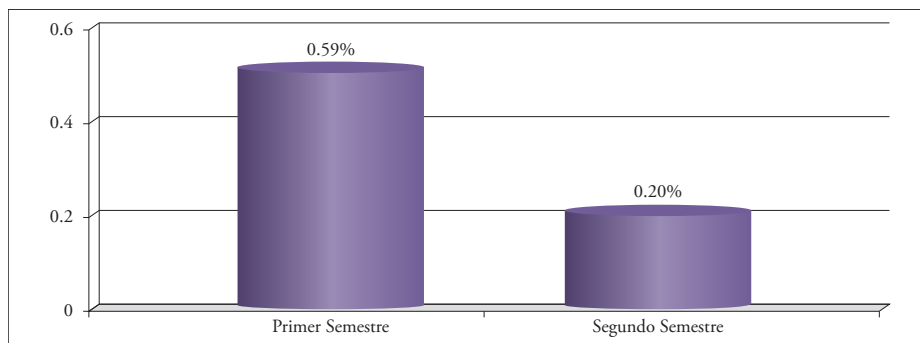
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 31. Toma de rehenes. Año 2011. Comparativo por semestres



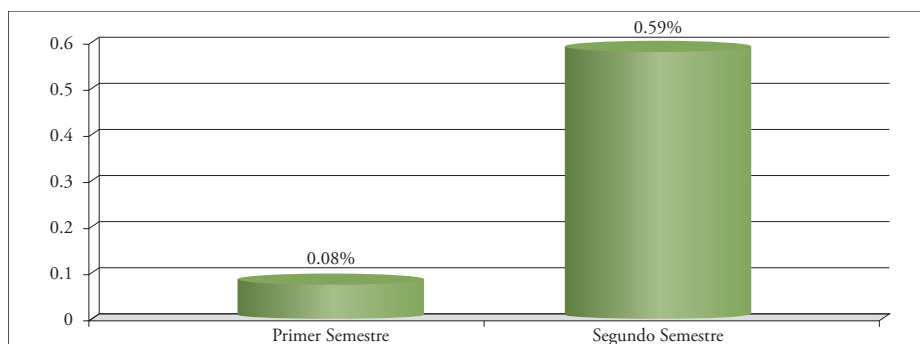
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 32. Reclutamiento forzado de menores de edad. Año 2011. Comparativo por semestres



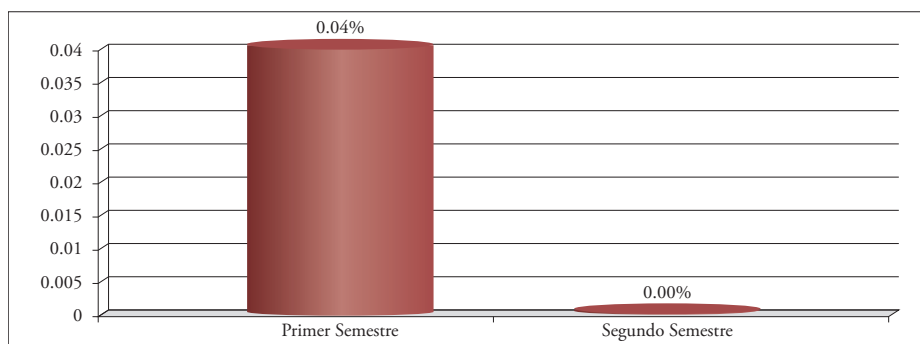
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 33. Uso de armas ilícitas. Año 2011. Comparativo por semestres



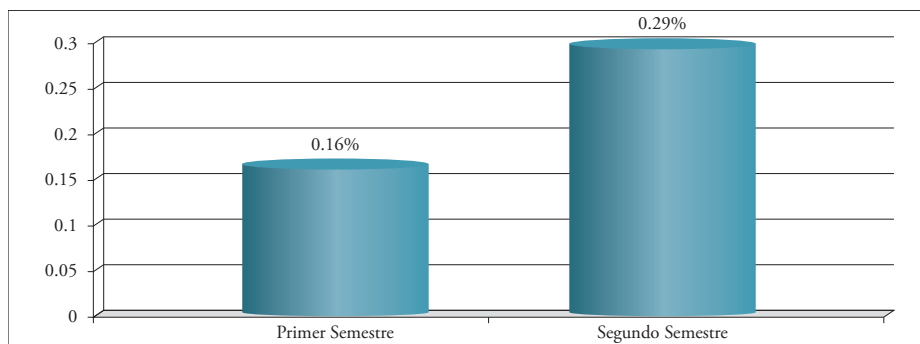
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 34. Actos de perfidia. Año 2011. comparativo por semestres



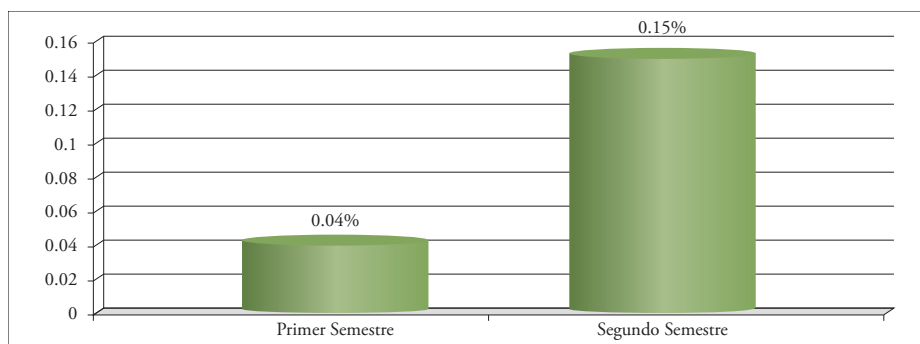
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 35. Ataque a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. Año 2011. Comparativo por semestres



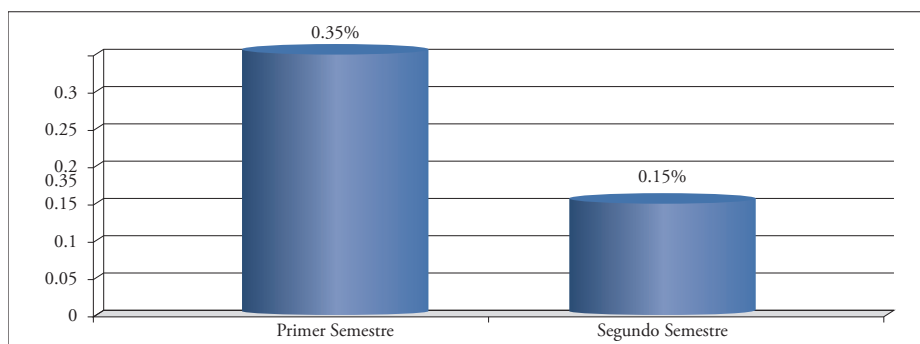
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 36. Ataque a misiones médicas. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 37. Ataque a bienes protegidos. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

B. INFORMES ANUALES DE LEY

B.1. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

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

Este informe, presentado en cumplimiento del ordinal 4º del artículo 9º de la Ley 24 de 1992, muestra el estado de realización de los siguientes derechos: educación, salud, trabajo y seguridad social en pensiones, en algunos de sus componentes o elementos esenciales. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el año 2011, por razones presupuestales, logísticas y de requerimientos de organismos internacionales, se privilegió la investigación de los mismos.

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

Estado de realización de los siguientes derechos a la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social en pensiones

1. Derecho a la educación

El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales tiene en la actualidad una función destacada tanto en la discusión teórica académica como

en la formulación e implementación de políticas sociales. Dentro de estas últimas, las políticas públicas de educación desempeñan un papel fundamental y dan lugar a intensos debates. Como derecho, en el ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite al ser humano mejorar sus condiciones de vida y participar integralmente en la sociedad. En consecuencia, la educación juega un papel determinante en la emancipación de la mujer; en la protección de los niños y niñas contra el trabajo peligroso y la explotación laboral y sexual; en la promoción de los derechos humanos y la democracia; en la protección del medio ambiente y en el control del crecimiento demográfico.

1.1. Instrumento de medición y nivel de respuesta

Con el fin de establecer el alcance del contenido del derecho a la educación en lo referente al *componente de adaptabilidad*³⁷, la Defensoría del Pueblo adelantó una investigación durante el año 2011, a través de la aplicación de una *encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el sector oficial*, con los siguientes resultados: En términos generales, un 85% de las 34 entidades competentes certificadas en el nivel nacional a las que se les aplicó la encuesta, la diligenciaron, aunque no en su totalidad, suministrando información correspondiente al año 2009. En total participaron 29 entidades entre el Ministerio de Educación Nacional y secretarías de educación departamentales³⁸.

37 **El derecho a la adaptabilidad.** Hace referencia a la obligación del Estado de garantizar que la educación sea flexible y capaz de adaptarse a las necesidades de los estudiantes, en contextos sociales y culturales variados. En desarrollo de esta obligación, los gobiernos deben implementar medidas orientadas a eliminar todo tipo de discriminación que amenace la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo y todo tipo de obstáculo que pueda llevar a que los grupos poblacionales con necesidades educativas especiales abandonen la escuela, en razón de su condición física o mental (como la población con discapacidad, población con talentos excepcionales o con déficit de atención), o por la situación social en la que se encuentran (por ejemplo, niños que trabajan, desplazados, refugiados, privados de la libertad, etc.) De igual manera, esta obligación implica implementar programas de educación bilingüe para los grupos étnicos.

38 Departamento Administrativo de Educación, Cultura y Deportes de Amazonas, Secretaría de Educación Departamental de Arauca, Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, Secretaría de Educación Departamental de Caldas, Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, Secretaría de Educación Departamental de Casanare, Secretaría de Educación Departamental de Chocó, Secretaría de Educación Departamental de Córdoba, Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca, Secretaría de Educación Departamental de Guainía, Secretaría de Educación Departamental de Guaviare, Secretaría de Educación Departamental de Magdalena, Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, Secretaría de Educación Departamental de Quindío, Secretaría de Educación Departamental de Risaralda, Secretaría de Educación Departamental de San Andrés, Secretaría de Educación Departamental de Sucre, Secretaría de Educación Departamental de Valle de Cauca, Secretaría de Educación Departamental de Vaupés, Secretaría de Educación Departamental de Vichada, Secretaría de Educación Departamental de Meta, Secretaría de Educación Departamental de Huila, Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Bolívar, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Cauca, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Nariño, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Putumayo, y Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Tolima.

La mayor parte de las entidades brindó información parcial pues carecían de varios de los datos solicitados en diferentes campos de la encuesta³⁹. En términos generales, el propósito del instrumento de medición consistió en establecer el alcance y la efectividad de las políticas públicas educativas para asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita.

1.2. Principales resultados del análisis del componente de adaptabilidad

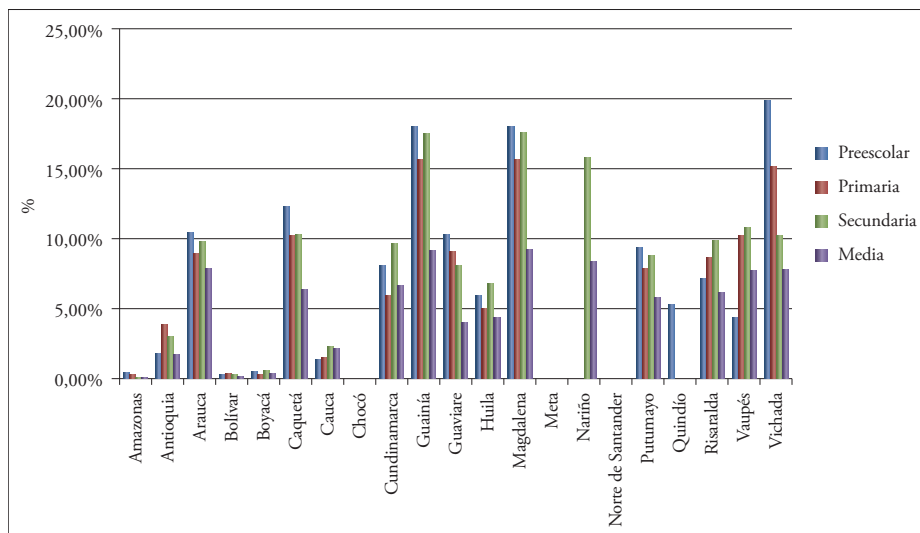
En Colombia se siguen presentando niveles considerables de **deserción escolar**. Según los datos del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional⁴⁰, la tasa de deserción a nivel nacional pasó de 8% en el año 2002 a 5,4% en 2008 y a 5,15% en 2009. Aunque se registra una reducción en las cifras, aún son casi 1.000.000 de estudiantes menores de 16 años quienes se encuentran por fuera del sistema educativo. Con respecto a las tasas por departamentos, siguiendo el mismo Sistema de Información del Ministerio, los mayores niveles de deserción escolar los registran en Guainía (14,09%), Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%), Amazonas (11,18%), Guaviare (10,13%), Casanare (10,09%), Vaupés (9,42%), Caquetá (8,18%), Chocó (7,11%), Córdoba (6,58%) y Huila (6,52%)⁴¹. Por su parte, los departamentos que registran las tasas de deserción más bajas son Boyacá (3,86%), Atlántico (3,73%), Arauca (3,41%) y el Distrito Capital de Bogotá (2,19%).

De acuerdo con la información otorgada por las entidades territoriales, a través de la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia, la deserción estudiantil a nivel nacional fluctuó entre el 6% y el 11% para el año 2009, según los distintos niveles académicos (11,6% para preescolar, 9,2% para básica primaria, 8,4% para básica secundaria, y 6,4% para educación media). Los porcentajes de deserción escolar más altos los reportan los departamentos de Caquetá, Arauca, Guainía, Guaviare, Magdalena, Nariño, Vaupés y Vichada.

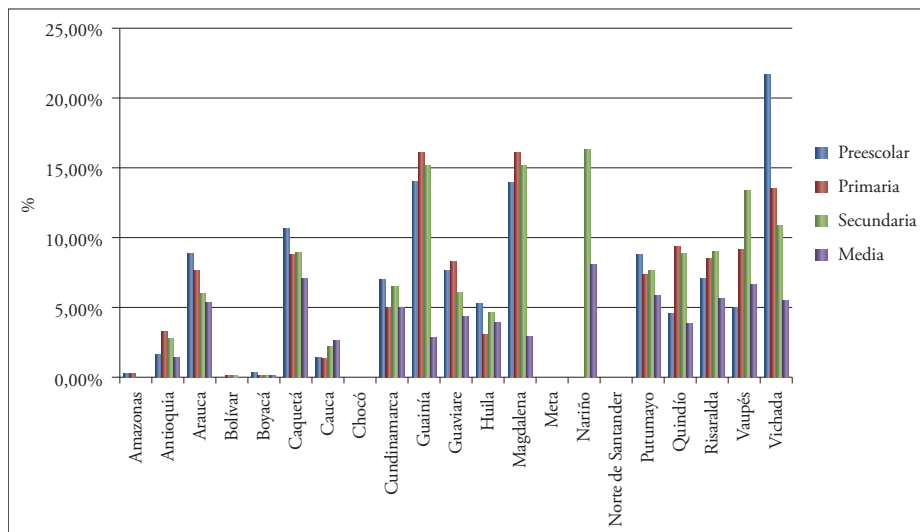
39 Por ejemplo, en cuanto a la deserción en preescolar y básica primaria en el sector oficial, las entidades territoriales que no brindaron información fueron Casanare, Córdoba, Meta, Norte de Santander, San Andrés, Sucre, Valle del Cauca y Tolima. Frente a las medidas adoptadas por el Estado para evitar la deserción escolar, las entidades territoriales que no brindaron información fueron Bolívar, Caquetá, Chocó, Córdoba y Huila. En cuanto al número de establecimientos educativos con dotaciones gratuitas, las entidades que no brindaron información fueron Boyacá, Arauca, Caquetá, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Huila, Bolívar y Putumayo. En relación con los establecimientos educativos con programas de alimentación escolar las entidades territoriales que no brindaron información fueron Arauca, Caquetá, Sucre y Bolívar. Frente al número de establecimientos educativos con programas de transporte escolar las entidades territoriales que no brindaron información fueron Arauca, Caquetá, Sucre y Bolívar.

40 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-156285.html>

41 Les siguen, en su orden, los siguientes departamentos: Caldas (6,30%), Sucre (6,29%), Risaralda (5,94%), Magdalena (5,85%), La Guajira (5,73%), Norte de Santander (5,65%), Antioquia (5,58%), Bolívar (5,54%), Nariño (5,53%), Tolima (5,47%), Cundinamarca (5,06%), Valle del Cauca (5,06%), Quindío (4,93%), Cesar (4,86%), San Andrés (4,61%), Meta (4,41%), Cauca (3,99%) y Santander (3,91%).

Gráfico No. 1. Porcentaje de deserción escolar en niños de colegios oficiales 2009

Fuente: Encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia aplicada por la Defensoría del Pueblo, 2009.

Gráfico No. 2. Porcentaje de deserción escolar en niñas de colegios oficiales 2009

Fuente: Encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia aplicada por la Defensoría del Pueblo de Colombia, 2009.

En cuanto a las causas que motivan la deserción escolar no se suministró información por las autoridades correspondientes; escasamente se obtuvieron algunos datos de las

Secretarías de Putumayo, Arauca, Boyacá, Guaviare, Quindío, Vaupés, Caldas y Cauca, en donde se reporta que las principales razones son: traslado de residencia (implicando la imposibilidad de sufragar los gastos asociados al desplazamiento desde la vivienda al plantel educativo); dificultades en el aprendizaje (por problemas de nutrición adecuada, por el desarrollo de actividades laborales a temprana edad o por el cuidado de hermanos menores o de parientes enfermos); desempleo del jefe de hogar (lo cual implica la necesidad de que los niños y niñas deban trabajar o quedarse en casa ante la imposibilidad de sufragar los gastos académicos); el trabajo como una opción de los menores ante las carencias económicas en el hogar; por abandono de la residencia y la desintegración familiar. Aunque las demás secretarías no cuentan con dicha información, confirmaron esas mismas categorías de deserción y adicionaron, como nuevos factores de deserción distintos a los que tradicionalmente han sido objeto de estudio, los siguientes: las enfermedades en los menores y la violencia causada por los grupos armados ilegales.

Una de las principales razones para desertar del sistema educativo es el **trabajo infantil**, máxime cuando Colombia se ha pronunciado en contra del mismo al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, el Convenio número 138 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la edad mínima de admisión al empleo, el Convenio número 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y haber expedido la Ley 1098 de 2006 mediante la cual se crea el Código de la Infancia y la Adolescencia, donde se prohíbe expresamente el trabajo de menores de 15 años de edad y se protege el que adelantan los adolescentes entre 15 y 18 años. Pese a ello, en el país, buena parte de los niños y niñas que desertan del sistema educativo, lo hacen debido a su temprana incorporación al mercado laboral, generalmente, en actividades mal remuneradas que ponen en riesgo su salud y capacidad de aprendizaje.

De acuerdo con cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Dane⁴² para los años 2007 y 2009, cerca de 1.050.147 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años ejercían una ocupación, remunerada o no, en la producción de bienes y servicios. Las tasas de trabajo infantil son más altas en los hombres (9,4% en 2007 y 12,1% en 2009) que en las mujeres (4,2% en 2007 y 6,0% en 2009). Adicionalmente, los menores de edad que trabajan en oficios domésticos durante más de 15 horas a la semana ascendieron a 799.840 para el último año de referencia. Con esto, la magnitud del trabajo infantil fue de 1.849.987 menores de edad durante el año 2009.⁴³

De acuerdo con el Programa de Información Estadística y Seguimiento en materia de Trabajo Infantil de la OIT (SIMPOC), durante el año 2008, 15,5 millones de niños (entre 5 y 17 años) realizaban trabajo doméstico a nivel mundial. El número de niñas en trabajo doméstico es mucho mayor que el de niños y América Latina es una de las regiones más afectadas debido a que buena parte de su población percibe de manera positiva el trabajo doméstico como una actividad no estigmatizada y preferida a otras formas de empleo.⁴⁴

42 http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67

43 El fenómeno del trabajo infantil no es una cuestión meramente local pues afecta a cerca de 215 millones de niños en el mundo. Más de la mitad de estos niños están expuestos a las peores formas de trabajo infantil como trabajo en ambientes peligrosos, esclavitud, y otras formas de trabajo forzoso, actividades ilícitas incluyendo el tráfico de drogas y prostitución, así como su participación forzosa en los conflictos armados. <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang-es/index.htm>

44 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_160517/lang-es/index.htm

En la deserción escolar también incide el **hostigamiento entre pares**, abuso escolar (*bullying*), como fenómeno al cual no se le ha prestado la suficiente atención pese a su influencia en la deserción temprana y en los trastornos psicosociales posteriores que llevan a los jóvenes incluso al suicidio. Recientemente, el maltrato en la escuela y la violencia entre alumnos se están convirtiendo en un asunto de examen por las escuelas de América Latina. En el caso de Bogotá D.C., la encuesta realizada en el año 2006 por investigadores de la Universidad de los Andes⁴⁵, que fue aplicada a un total de 826.455 estudiantes en 807 colegios públicos y privados de todos los estratos de la ciudad, evidenció el grave panorama de violencia escolar que existe. Los resultados del estudio dieron lugar a la creación de un comité que se denominó Convivencia y Seguridad en Ámbitos Escolares compuesto, entre otros, por miembros de la secretaría de gobierno y la secretaría de educación. En términos generales, los resultados arrojaron que 13.089 estudiantes fueron testigos de ataques con algún tipo de arma y que por lo menos 5.191 fueron intimidados con una; el 56% de los estudiantes ha sido víctima de hurto en su colegio, el 38% de la población escolar manifestó haber sido objeto de maltrato emocional por parte de compañeros o profesores; el 13% manifestó haber sido objeto de acoso sexual verbal y 10% acoso sexual físico; el 33% de los estudiantes admitieron consumir alcohol de manera regular; 109.475 estudiantes han sido víctimas de agresiones de algún tipo, por parte de sus compañeros; y 9.653 estudiantes evaden lugares del colegio, por miedo a algún tipo de ataque.⁴⁶

En la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia se indagó por el número de estudiantes expulsados de los establecimientos educativos oficiales y privados, y por las posibles causas de estas expulsiones, con el fin de rastrear el impacto del hostigamiento entre pares. Sin embargo, ninguna de las instituciones participantes aportó información, y la gran mayoría comentó carecer de seguimiento alguno para el año 2009.

Este panorama es preocupante, considerando que el acoso escolar es una forma de violencia interpersonal que tiene efectos nocivos para la salud mental (factor de riesgo para depresión, trastornos de ansiedad, suicidio, trastornos de la conducta alimentaria, baja autoestima, trastornos de la imagen corporal, y trastorno di-social) y la calidad de vida de los escolares involucrados, tanto como víctimas o como agresores. Sin embargo, en Colombia aún no existe una política clara de intervención y prevención del acoso escolar que involucre a los establecimientos educativos de los distintos niveles y del sector público y privado.⁴⁷

En lo que atañe a las políticas, planes, programas y proyectos a nivel departamental que se han desarrollado en cada jurisdicción para que las **alumnas embarazadas o con hijos** puedan seguir realizando sus estudios, buena parte de la información suministrada hace énfasis en cátedras de educación sexual en algunos planteles educativos, las cuales priorizan el componente preventivo del embarazo adolescente pero no buscan garantizar la permanencia de las madres y los padres adolescentes.

45 Estudio realizado por Enrique Chaux, Ana María Velásquez, Natalia Melgarejo y Adriana Ramírez, investigadores de la Universidad de los Andes- Dane.

46 <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-distrito-ya-conocia-sobre-informe-de-inseguridad-colegios-bogotanos>

47 Iris Luna M. MD, El acoso escolar no es un juego de niños, Disponible en internet: <URL:http://www.psiquiatria.org.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/b6cil.pdf?Id_Tarea=_IDTAREA_&Email={EMAIL}>>, p. 7.

Finalmente, en lo concerniente a políticas para atender a **población iletrada**, la información suministrada por las entidades en la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, también es escasa. En su mayoría, las entidades se limitaron a señalar su énfasis en programas de alfabetización para adultos, dejando de lado programas de escolarización flexibles, así como medios alternativos al aula de clase que complementen el aprendizaje de esta población, cuya tasa asciende al 3,7% a nivel nacional⁴⁸.

1.3. Recomendaciones

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

- Se sugiere tanto al Ministerio de Educación Nacional como a las secretarías de educación departamentales y distritales recopilar y procesar la información correspondiente a los casos de deserción escolar de cada una de sus poblaciones, incluyendo a los grupos y sujetos de especial protección en su respectiva jurisdicción (entre ellas niñas y adolescentes embarazadas y madres jóvenes, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad, niños y niñas con capacidades excepcionales, niños y niñas trabajadores, niños y niñas en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado), clasificándola según nivel educativo, sexo y razones de deserción. Lo anterior con el fin de efectuar un adecuado seguimiento de los niños y jóvenes desertores del sistema educativo oficial desde primeros grados de escolaridad, que permita acceder a información de carácter cualitativo y cuantitativo y formular lineamientos de política.
- Se sugiere a la comunidad educativa en general, así como al Gobierno nacional y a los gobiernos departamentales prestar más atención al trabajo doméstico efectuado por las niñas desde edades tempranas, y encubierto por prejuicios de carácter sexual. Se recomienda efectuar un seguimiento a las ausencias escolares generadas de manera repetida por parte de niñas y adolescentes, con el fin de evitar su deserción del sistema educativo, y realizar charlas de sensibilización con padres y acudientes.
- Se recomienda al Ministerio de Educación Nacional velar por el cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación básica en el territorio nacional, en particular en lo concerniente a los cobros por derechos académicos, de acuerdo a lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010⁴⁹.

48 Otros elementos del componente de adaptabilidad pueden consultarse en el documento completo que se encuentra en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: ProSeDHer.

49 “Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias”. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>

- Por último, se insta al Gobierno nacional para continuar con el proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) que aspira a crear a corto, mediano y largo plazo, una cultura de los derechos humanos en el país para influir positivamente en las creencias y crear nuevos significados, actitudes y comportamientos de respeto, práctica, defensa y exigibilidad de los derechos humanos en la población colombiana.

2. Derecho a la salud

2.1. El derecho a la salud como derecho fundamental

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

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

[Esta] Corporación en sus más recientes pronunciamientos consideró ‘artificial’ tener que acudir a la tesis de la ‘conexidad’ para poder darle protección directa al derecho a la salud y estimó que ‘la fundamentalidad de los derechos no depende - ni puede depender - de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención).’ //A su vez, también precisó que en el derecho fundamental a la salud ‘su connotación prestacional obliga al Estado a racionalizar la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos dentro de un contexto de recursos escasos. Que ello sea así, no despoja al derecho a la salud de su carácter fundamental, de modo que insistimos: resulta equivocado hacer depender la fundamentalidad de un derecho de si su contenido es o no prestacional y, en tal sentido, condicionar su protección por medio de la acción de tutela a demostrar la relación inescindible entre el derecho a la salud - supuestamente no fundamental - con el derecho a la vida u otro derecho fundamental - supuestamente no prestacional-.’ [En este sentido] se señaló: Así pues, la jurisprudencia constitucional ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal para pasar a proteger el derecho fundamental autónomo a la salud. Para la jurisprudencia constitucional (...) no brindar los medicamentos previstos en cualquiera de los planes obligatorios de salud, o no permitir la realización de las cirugías amparadas por el plan, constituye una vulneración al derecho fundamental a la salud.⁵⁰

50 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-124-09.htm>

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

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

En primer lugar, a través de las investigaciones adelantadas por el Programa de Salud y Seguridad Social, la Defensoría del Pueblo abordó el tema relacionado con la accesibilidad del derecho a la salud. Para tal efecto presentó el *Quinto Informe sobre la Tutela y el Derecho a la Salud*⁵¹, dirigido a identificar el grado de avance o retroceso de las violaciones del citado derecho, a través de la cuantificación de las tutelas instauradas por los usuarios para solicitar servicios en el año 2010.

Esta investigación contó con la información de las acciones de amparo constitucional registradas en la base de datos de la Corte Constitucional, para lo cual se partió de una muestra representativa de 2.863 tutelas que invocaron vulneraciones del derecho a la salud, seleccionadas para su análisis a través del método de muestreo aleatorio, estratificado por departamento.

El examen se centró en los hechos narrados por los accionantes en cada una de las tutelas seleccionadas, clasificando las pretensiones más recurrentes de los mismos, previa verificación de si los procedimientos, medicamentos o intervenciones solicitadas se encontraban o no dentro del plan de beneficios que administran los regímenes contributivo y subsidiado, y el lugar de aplicación (pruebas piloto de Barranquilla y Cartagena), de conformidad con la normativa vigente al 31 de diciembre de 2010.

La Defensoría encontró que durante el 2010 por los diferentes derechos, incluido el derecho a la salud, se registró el mayor número de tutelas presentadas por los ciudadanos en los últimos doce (12) años, pues en total se interpusieron 403.380 acciones judiciales, lo que representa un crecimiento anual de 8,83% comparado con el año inmediatamente anterior.

Cuadro No. 1. Registro de Tutelas en Colombia Período. 1999-2010

Año	Número tutelas	Crecimiento anual %	N° de tutelas por cada 10.000 hab.
1999	86.313		21,72
2000	131.764	52,66	32,71
2001	133.272	1,14	32,66
2002	143.887	7,96	34,82
2003	149.439	3,86	35,71
2004	198.125	32,58	46,76
2005	224.270	13,20	52,29
2006	256.166	14,22	59,02
2007	283.637	10,72	64,57
2008	344.468	21,45	77,50
2009	370.640	7,60	82,41

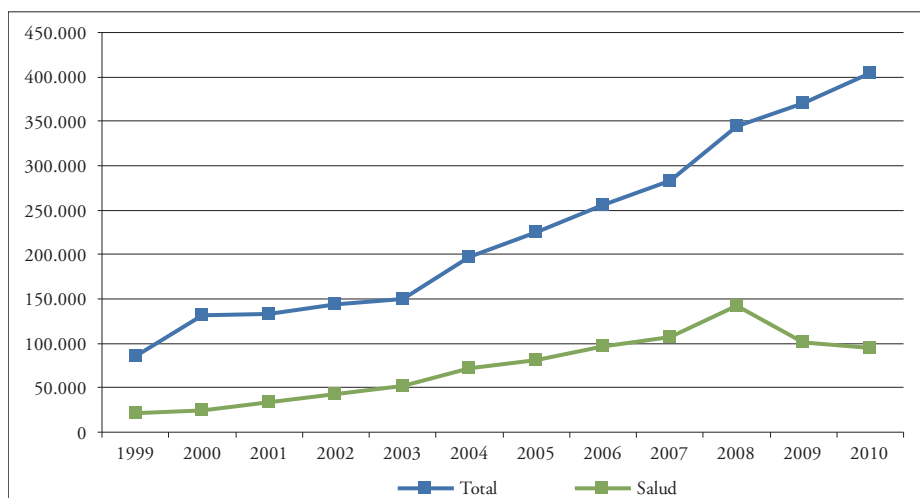
51 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaSalud2010.pdf>

Año	Número tutelas	Crecimiento anual %	N° de tutelas por cada 10.000 hab.
2010	403.380	8,83	88,64
Total	2.725.361		

Fuente: Corte Constitucional

En relación con el derecho a la salud, y en virtud de las órdenes impartidas en la Sentencia T-760 de 2008⁵² y la ampliación de las competencias de los Comités Técnicos Científicos (CTC)⁵³, en los dos últimos años las tutelas disminuyeron en 23,4%, la cifra más baja en toda la serie analizada, es decir, un 5,96% menor que en el año anterior.

Gráfico No. 3. Evolución del Número de Tutelas Período 1999-2010



Los departamentos de Antioquia, Risaralda, Quindío, Tolima y Caldas siguen concentrando el mayor número de tutelas, a los cuales se agrega la ciudad de Bogotá. El departamento de Caldas presentó el indicador más alto con 65,92% tutelas en salud por cada 10.000 habitantes.

En el año 2010, el 67,8% de las tutelas se interpusieron contra las EPS que administran los regímenes contributivo⁵⁴ y subsidiado⁵⁵, ya sea de manera conjunta o separada, seguidas

52 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>

53 Estos Comités pueden autorizar servicios de salud no incluidos en el POS.

54 Las EPS que administran solo el régimen contributivo tuvieron una participación del 35% en las tutelas interpuestas por salud. Con respecto al año anterior, hubo una disminución del 6,3%. Las EPS Coomeva, Nueva EPS y Saludcoop, que prestan servicios sólo en el régimen contributivo, fueron las más tuteladas; Coomeva pasó al primer lugar, con un incremento del 16,8%. La Nueva EPS, a pesar de presentar reducción en el número de tutelas, continúa con el indicador más alto por cada 10.000 afiliados, seguido de Coomeva y Comfenalco Valle. Cafesalud, Salud Total y Solsalud fueron las EPS con más número de tutelas entre las entidades que prestan servicios conjuntamente en el régimen contributivo y subsidiado. Al aplicar el indicador de tutela por cada 10.000 afiliados, Comfenalco Antioquia, Saludvida y Humana Vivir presentaron los índices más altos.

55 Respecto de las EPS que administran el régimen subsidiado, las tutelas en salud se incrementaron en un 12,9% con respecto al año anterior. Caprecom, Asmet Salud y Emdisalud siguen siendo las entidades más tuteladas.

por los entes territoriales en un 18,7%. Al respecto, se encontró que las solicitudes más frecuentes son los tratamientos (43,3%), luego les siguen los medicamentos (24,2%), las cirugías (21,7%) y las citas médicas (20,0%). En cuanto a los tratamientos su variación porcentual fue del 19% comparado con el año inmediatamente anterior que llegó a 34,2%.

En general, en el año 2010 las solicitudes POS y No POS disminuyeron en 9,09%. En total, el 65,4% de las solicitudes requeridas se encuentra dentro del Plan Obligatorio de Salud, si bien se trata de un porcentaje alto, el mismo es menor al observado en el año 2009 (68,2%). Las solicitudes POS fueron mayores en el régimen subsidiado (64,8%) que en el contributivo (35,2%).

Las solicitudes No POS en el régimen contributivo fueron del 56,6% y del 43,4% en el régimen subsidiado. Las solicitudes No POS más requeridas siguen siendo los medicamentos, las prótesis, órtesis e insumos médicos. En cuanto a las demandas del POS, las solicitudes se enfocan primordialmente en citas médicas, exámenes paraclínicos, imágenes diagnósticas y cirugías.

Finalmente, en relación con los recobros originados en las autorizaciones de los comités técnico-científicos (los cuales reconocen medicamentos y servicios por fuera del POS⁵⁶), se encontró que, desde el año 2002 hasta el 2010, se ha presentado un incremento exponencial que se puede segmentar así: de 2002 hasta el 2004, los recobros representaron un promedio del 13,0% de los excedentes de la subcuenta de compensación; entre el 2005 y el 2007 esta participación fue del 27,8% en promedio y del 2008 al 2010 dicha participación desbordó los excedentes de la subcuenta de compensación llegando a registrar unas exigencias del 280,7%.

2.3. Recomendaciones

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

- Alertar al Ministerio de la Protección Social para que establezca si las EPS le están recobrando al Fosyga las solicitudes POS, si se tiene en cuenta el gran número de ellas que se encuentra en las tutelas.
- Exhortar a la Superintendencia Nacional de Salud a que, en desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, adopte medidas ejemplarizantes sobre aquellas entidades que, de manera reiterada, vulneren el derecho a la salud, especialmente a las que nieguen contenidos del POS.

En este mismo grupo, Comfenalco Quindío, Comfenalco Tolima y Cándor presentaron los índices más altos de tutelas por cada 10.000 afiliados. Las tutelas contra el INPEC mostraron un incremento del 24,3% en relación con el año anterior. A pesar de que la mayoría de la población carcelaria fue asignada a la EPS Caprecom, los servicios en salud no mejoraron y esto se refleja en el incremento del grado de insatisfacción.

56 La expedición del Acuerdo 228 de 2002 que actualizó el Manual de Medicamentos del Plan Obligatorio de Salud y dictó otras disposiciones, permitió formular medicamentos no incluidos en el POS mediante la aprobación del Comité Técnico Científico y que la diferencia del precio de estos medicamentos contra su reemplazo o su similar del POS fuera cobrado por las EPS al Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga. Las directrices jurisprudenciales en la garantía del derecho a la salud, entre ellas, las contempladas en la Sentencia T-760/08, permitieron ampliar la posibilidad de recobros a dispositivos, insumos y procedimientos que requirieran los usuarios. La Comisión de Regulación en Salud actualizó y amplió esta facultad en el Acuerdo 008 de 2009.

- Instar a la Superintendencia Nacional de Salud a que haga exigible los tiempos de oportunidad en la prestación de los servicios en salud establecidos en la Circular 056 de 2009.
- Exhortar a la CRES a que incorpore dentro del plan de beneficios las negaciones No POS más reiteradas, con base en los criterios técnicos que tal entidad tiene establecidos.
- Exhortar a las EPS a que cumplan con su obligación legal de garantizar, de manera oportuna, la prestación de los servicios contemplados en el plan de beneficios.

3. Derecho al trabajo

Durante el año 2011, la Defensoría del Pueblo hizo un seguimiento permanente a asuntos relacionados con el derecho al trabajo, primordialmente sobre la base del monitoreo a investigaciones académicas, notas de prensa, fuentes gubernamentales y sindicales. Los temas más significativos son los siguientes:

3.1. Mercado laboral y seguridad social

Los indicadores de mercado laboral muestran un comportamiento satisfactorio que refleja el buen momento económico que vive el país. Sin embargo, desde un enfoque de derechos, existen aspectos de necesaria revisión para hacer del crecimiento económico un motor que permita disminuir la brecha de pobreza y distribuir de manera más equitativa el ingreso.

Según los reportes del Dane⁵⁷, para el año 2011 son 20.017.000 los colombianos ocupados. Las actividades de comercio, hotelería y restaurantes son las que más puestos de trabajo aportan a las estadísticas de ocupación con 5.289.000 puestos, seguida de servicios, comunales, sociales y personales con 3.804.000; y agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura con 3.621.000. Estas tres ramas de la actividad económica reflejan el 63,5% de la ocupación total nacional.

Las posiciones ocupacionales más significativas del total nacional son por cuenta propia con 8.700.000 ocupados y los empleados particulares con 6.818.000. En términos estadísticos reflejan el 77,5% del total nacional.

El aumento de la tasa global de participación (TGP) indica que en 2011 el 63,7% de la población en edad de trabajar (PET) se encuentra económicamente activa (PEA), situación que refleja un aumento en las oportunidades de ocupación en el mercado laboral colombiano. Durante el año analizado, el 56,8% de la PET se encontró ocupada, mientras que el 36,4% se mantuvo cesante. La tasa de desempleo (TD) en el período enero-diciembre fue del 10,8%⁵⁸.

57 Oficio 20122100006811 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) en respuesta a la comunicación enviada por la Defensoría del Pueblo el 17 de enero del año en curso. Los datos de 2011 son un promedio del período enero-noviembre. Archivo Defensoría del Pueblo. Delegada para la Dirección, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas.

58 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf

Al desagregar los datos se encuentra que la TGP en los hombres es del 74,9%, para los jóvenes se mantiene en 54,4% y para las mujeres se reduce al 52,7%. Lo anterior significa que las oportunidades de empleo se restringen para estas dos últimas categorías poblacionales. A esta misma conclusión se llega a partir de las estadísticas referentes a la Tasa de Ocupación (TO) y a la TD. Así, en cuanto a la primera, se encuentra que en los hombres es del 68,7%, en los jóvenes de 43,6% y en las mujeres de 45,1%. La TD se ubica en 8,3%, 19,9% y 14,4% para hombres, jóvenes y mujeres, respectivamente.

La informalidad representa el 51% del total nacional de ocupados. Las ramas de actividad que más presionan el aumento del empleo informal son: comercio, hotelería y restaurantes con el 41,5%, industria manufacturera con el 13,7% y transporte, almacenamiento y comunicaciones con el 11,7%.

Las posiciones ocupacionales que privilegian la vinculación informal al mercado laboral son los por cuenta propia con el 59,7% y los empleados particulares con el 19,6%. Esto significa que entre los trabajadores por cuenta propia y los empleados particulares se encuentra el 79,3% del empleo informal en Colombia. Al respecto, es preciso mencionar que el 89,8% de las personas que se encuentran en la informalidad no están cobijados por el régimen de seguridad social, situación que requiere una medida urgente de política pública, no sólo en términos de protección contra los riesgos que subyacen en el ejercicio de un empleo, sino también frente a la sostenibilidad financiera del sistema.

El 10,7% del total de la población ocupada está protegida en salud, mientras que el 69,8% no está cotizando a la seguridad social en pensiones. Los principales indicadores del mercado laboral y de la seguridad social ponen en evidencia que el crecimiento económico, si bien ha aliviado en parte las condiciones de desempleo, aún no se ha reflejado enteramente en la realización de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos. De acuerdo con los últimos estudios de la OIT⁵⁹ y la CEPAL⁶⁰, en comparación con los países de la región, Colombia no alcanza niveles óptimos en cuanto a la superación de la pobreza y el desempleo.

3.2. Formalización laboral

La Defensoría del Pueblo valora el esfuerzo realizado por el Gobierno nacional dirigido a diseñar e implementar políticas públicas de generación de empleo, siguiendo el marco de obligaciones y normas establecidas en diferentes instrumentos internacionales suscritos e incorporados al bloque de constitucionalidad⁶¹.

Sin embargo, el propósito de formalización ha encontrado su mayor obstáculo en la propia legislación laboral. Desde la promulgación de la Ley 50 de 1990 hasta la actualidad, se han favorecido las formas atípicas de contratación en el marco de la flexibilización del mercado.

59 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011, *Panorama laboral 2011*, América Latina y el Caribe: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2011.

60 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2011, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

61 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2011, *Trabajo digno y decente en Colombia, Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*, Rasgo y color Ltda., Bogotá, 2011.

La Ley 1429 de 2010, las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT⁶², la actualización del Acuerdo Tripartito de 2006⁶³ y el Plan de Acción Laboral⁶⁴ se configuran como los principales insumos para los ajustes a la política pública de generación de empleo.

Las políticas de formalización operan sobre la lógica del estímulo a programas de desarrollo empresarial, la reducción de costos para nuevas y pequeñas empresas, los incentivos a quienes empleen sujetos de especial protección constitucional y el control a las cooperativas de trabajo asociado (CTA). Estas medidas vienen siendo implementadas a través de los Decretos 4588 de 2006, 525 de 2009 y 2025 de 2011 y las Leyes 1233 de 2008, 1429 de 2010 y 1450 de 2011. En el proceso de seguimiento, que ha venido adelantando la Defensoría del Pueblo, se han recibido quejas sobre nuevas estrategias de intermediación laboral a través de sociedades anónimas simplificadas y empresas temporales.

En un estudio de la Universidad Externado de Colombia se precisa que “mientras el empleo nacional se expandió (en el período 2002-2008) a una tasa de 24%, los trabajadores asociados lo hicieron a una tasa muy superior del 527% y actualmente suman más de 600.000 cooperados”⁶⁵. Es preciso que el Gobierno nacional asuma un compromiso directo en la eliminación de la intermediación laboral y en la realización del derecho al trabajo digno y decente.

Finalmente, es deber del Gobierno nacional asegurar el cumplimiento de la Sentencia C-614 de 2009, que obliga a vincular por planta de personal a aquellos contratistas que vienen cumpliendo funciones misionales en sus respectivas entidades.

Según ha informado el Gobierno nacional, en diálogo con la Escuela Nacional Sindical, la primera etapa del proceso para el cumplimiento de la citada sentencia, implicó la determinación del número de personas vinculadas con la Administración pública mediante contrato de prestación de servicios, lo cual arrojó un porcentaje del 63%. La segunda etapa consiste en la realización de estudios técnicos para precisar la situación presupuestal de la entidad y sus funciones misionales frente al número de cargos en la planta que deben crearse. Esta etapa implica un trabajo mancomunado de las entidades territoriales y el nivel central.

3.3. Derecho de asociación sindical, negociación colectiva y diálogo social

El Gobierno ha asumido nuevos retos en la promoción de la asociación sindical como institución esencial del Estado social de derecho. Así lo ha planteado el Vicepresidente de la República en varios eventos relacionados con la promoción de los derechos humanos.

62 Por invitación de Colombia en el mes de febrero de 2011 una Comisión de Alto Nivel de la OIT visitó el país y se reunió, entre otros, con el Defensor del Pueblo.

63 El 26 de mayo de 2011, en atención a una de las recomendaciones contenidas en las conclusiones de la Misión de la OIT, se suscribió una actualización del Acuerdo Tripartito de junio de 2006. Este documento no contó con el aval de la Central Unitaria de Trabajadores y de la Confederación de Trabajadores de Colombia.

64 El Plan de Acción Laboral adoptado en abril de 2011 es producto del acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para proteger los derechos laborales y sindicales en el marco del Tratado de Libre Comercio.

65 OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. 2011. *La calidad del empleo en medio de la flexibilización laboral*. Colombia 2002-2010, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011.

La tasa de sindicalización en el país es de las más bajas en América Latina. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical no alcanza al 4% de la población apta para sindicalizarse. Este indicador refleja la debilidad de estas organizaciones en su misión de lograr mejores condiciones para los trabajadores.

Las formas tercerizadas de relación laboral constituyen una fuerte barrera para la asociación sindical, de igual forma el número mínimo de trabajadores exigido para integrar un sindicato excluye a las pequeñas empresas de ser un espacio para el ejercicio de este derecho.

La Defensoría del Pueblo prestó especial atención al trámite y aprobación de la Ley 1453 de 2011 que en el artículo 26 modifica el artículo 200 de la Ley 599 de 2000. De esta manera quienes vulneren los derechos de reunión y asociación se verán abocados a una pena de prisión máxima de dos años y una multa de hasta 300 salarios mínimos legales vigentes. Conviene resaltar que la citada ley penaliza la celebración de pactos colectivos que otorguen mejores condiciones respecto a las acordadas en convenciones colectivas. Se espera que esta medida sirva para mejorar las condiciones laborales, promover la sindicalización y erradicar la discriminación.

Otro asunto de interés para la Defensoría del Pueblo es el relacionado con la modificación del Decreto 535 de 2009 que reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que se limita el derecho de negociación colectiva a los empleados públicos. De acuerdo con pronunciamientos de organizaciones sindicales y de derechos humanos, existe un texto concertado que está a la espera de sanción presidencial. Su expedición constituiría una muestra del compromiso del Gobierno con el fortalecimiento del movimiento sindical en Colombia. En todo caso, la Defensoría del Pueblo señala la importancia de precisar la definición legal de servicios públicos esenciales y la prestación de servicios mínimos, con el propósito de garantizar el derecho a la huelga.

En el año 2011, en materia de diálogo social, la Escuela Nacional Sindical registró conflictos laborales en Aluminios Reynolds, Glencore, Palmas del Cesar, Philip Morris, Federación de Cafeteros, Metro Salud, entre otros. Se resaltan los conflictos laborales en General Motors por el despido de trabajadores enfermos; en Campo Caracara y Campo Rubiales en el Meta por condiciones salariales y laborales, y los de los controladores aéreos motivados también por cuestiones salariales y laborales. Se presentaron protestas nacionales el 7 de abril y el 7 de octubre de 2011.

La Defensoría del Pueblo destaca importantes eventos que pueden marcar una tendencia positiva en la relación entre trabajadores, empresarios y Gobierno. En el mes de marzo se firmó una convención colectiva entre Sintrainagro y 291 fincas que hoy beneficia a más de 18.000 trabajadores. En junio se firmó un acuerdo entre los docentes agremiados en Fecode y el Gobierno nacional. En septiembre se logró una negociación colectiva que cobija a más de 6.000 trabajadores bancarios. En el mes de octubre nació el Sindicato Nacional Unitario de Trabajadores del Estado (sindicato de rama) que agrupa a siete organizaciones que agremian más de 10.000 funcionarios.

Para la Defensoría del Pueblo representa un significativo avance que después de seis años se haya logrado concertar el incremento del salario mínimo en 5,8% y el aumento del subsidio de transporte en 6,6%. Este es un indicador positivo de la disposición para el diálogo social. La inflación promedio para los trabajadores de bajos ingresos se ubicó en

el 4,65%, es decir, que el incremento real se ubicó alrededor del 1,15%, lo que constituye una medida para la redistribución del crecimiento económico. No obstante, las estadísticas muestran que el 57% de la población ocupada recibe un salario mínimo o menos.

3.4. Violencia antisindical

El 63% de los 1.717 asesinatos de trabajadores sindicalizados en la primera década del siglo XXI se cometieron en Colombia. Durante el año 2011 se reportaron 29 asesinatos de sindicalistas⁶⁶, lo que representa una considerable disminución frente a los 51 casos contabilizados en el 2010⁶⁷. Para la Defensoría del Pueblo es inaceptable la vulneración del derecho a la vida, más si es en razón de sus actividades sindicales⁶⁸.

El Plan de Acción Laboral suscrito en 2011 hace especial énfasis en la protección a sindicalistas y en el fortalecimiento del aparato investigador de la Fiscalía General de la Nación, para superar la impunidad en la que se encuentra la mayor parte de las investigaciones por homicidios de sindicalistas en Colombia. Son importantes los anuncios de fortalecimiento en la planta de investigadores de la subunidad de la Fiscalía que atiende este tipo de casos. A pesar de ello, vale la pena propiciar espacios de interlocución entre la Fiscalía General de la Nación y las organizaciones sindicales y de derechos humanos, con la finalidad de ajustar las metodologías investigativas a la experticia de las citadas organizaciones.

A pesar de los esfuerzos visibles en esta materia, no es clara la existencia de una política pública dirigida a la superación de la impunidad en lo relacionado con la violencia cometida contra sindicalistas, especialmente, frente a la investigación de delitos que se encuentran represados en los órganos de instrucción criminal.

Se destacan las Resolución 716 de 2011 que amplía la cobertura del programa de protección a sindicalistas y la Resolución 3900 de 2011 que modifica los procedimientos para la protección de maestros amenazados, así como el Decreto 3375 de 2011 que ajusta los procedimientos de evaluación del riesgo. La Defensoría del Pueblo valora la expedición del artículo 223 del Decreto 4800 (reglamentario de la Ley 1448 de 2011) en la que se consagran como sujetos de reparación colectiva a las organizaciones sindicales. Desde esta perspectiva, se exhorta a los formuladores de política pública para que incorporen una metodología de alertas tempranas que permita configurar un mapa de amenazas y riesgos de los sindicalistas y de sus organizaciones.

3.5. Institucionalidad laboral

Para la Defensoría del Pueblo, la creación del Ministerio del Trabajo y la expedición del Decreto 4108 de 2011 que integra el Sector Administrativo del Trabajo, es una muestra

⁶⁶ Esta cifra la reporta Stephen Benedict, responsable de derechos humanos y sindicales de la Confederación Sindical Internacional.

⁶⁷ Esta cifra es tomada de los reportes de la Escuela Nacional Sindical.

⁶⁸ En 2012 ya fue reportado el primer asesinato de un sindicalista el 17 de enero. Se trata de Mauricio A. Redondo, trabajador afiliado a la Unión Sindical Obrera (USO) fue asesinado junto con su esposa en el municipio de Puerto Asís (Putumayo).

de la voluntad del Gobierno de fortalecer la política pública de generación de empleo y de respeto a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, entre otros.

Este ministerio debe fortalecer su planta de inspectores con la finalidad de prevenir mejor la vulneración de los derechos laborales. Según el estándar de OIT, para esto serían necesarios por lo menos 2.000 inspectores capacitados y especializados.

Aún no se encuentra en funcionamiento el sistema ciudadano para presentar denuncias y no se conocen pronunciamientos sobre el sistema de mediación y resolución de conflictos. Todas estas metas deben ser alcanzadas durante el año 2012.

4. Derecho a la seguridad social en pensiones

Como consecuencia de la elaboración del IX Informe de Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), la Defensoría del Pueblo abordó el estudio del derecho a la seguridad social en pensiones entre los años 2005 a 2010⁶⁹. A manera de resumen, se presentan algunos de sus principales resultados:

4.1. Marco jurídico general

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 garantiza el derecho irrenunciable de todos los habitantes a la seguridad social y le otorga a la seguridad social la condición de servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La seguridad social, por mandato constitucional, abarca la prestación de los servicios que se determinan en la ley y, en forma directa, reconoce el derecho a la pensión mediante el amparo de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Aunado a lo anterior, el Constituyente le otorga al legislador la potestad de determinar los casos “en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”⁷⁰. Adicionalmente, el artículo 53, le impone al Estado la obligación de garantizar “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”⁷¹.

El Estado colombiano es miembro de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)⁷² y forma parte de la OIT⁷³. Sin embargo, no ha ratificado el Convenio 102

69 La publicación de este informe se hace a mediados del año 2012.

70 Artículo 48 CP.

71 Artículo 53 CP.

72 El Estado colombiano comunicó al Secretario General de la OISS el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la aprobación de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (Ley 480 de 1998 y Sentencia C-374 de 1999), mediante Nota DM/OJAT 26827 del 21 de febrero de 2000. Este instrumento entró en vigor para Colombia el día 10 de octubre de 2000.

73 De acuerdo con información del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tratados bilaterales y multilaterales en vigor para Colombia referentes al derecho a la seguridad social y, en particular, al tema de pensiones, son: (i) Acuerdo Complementario entre la República Argentina y la República de Colombia para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, el cual entró en vigor el 4 de junio de 2008; (ii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile, suscrito el 9 de diciembre de

(sobre norma mínima aplicable), al igual que los Convenios 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo. Por otra parte, el Comité de DESC examinó el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sesiones celebradas los días 4, 5, 19 y 20 de mayo de 2010, con la siguiente observación en materia de seguridad social:

Al Comité le preocupa que el nivel de desempleo en el Estado Parte siga siendo elevado, en particular en las zonas rurales y entre los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas y los afrocolombianos. Preocupa también al Comité que la creación de oportunidades de empleo se presente fundamentalmente en el sector informal de la economía (el 60%), lo que tiene efectos negativos en el acceso a la seguridad social.

4.2. Modalidades de protección y estructura del Sistema General de Pensiones

Existen dos modalidades de protección en el sistema de pensiones: la de naturaleza contributiva, y la no contributiva o asistencial. La *protección de naturaleza contributiva* se consagra básicamente en la Ley 100 de 1993. Esta protección se otorga a través del Sistema General de Pensiones⁷⁴, el cual tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la ley. La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, de naturaleza pública o privada⁷⁵. Este Sistema empezó a regir a partir del 1º de abril de 1994 y tiene como beneficiarios a los trabajadores y a su núcleo familiar, a quienes se les reconoce el derecho a la pensión de sobrevivientes⁷⁶. De acuerdo con la Constitución Política, el Sistema de Seguridad Social en Pensiones se funda en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad financiera.

El Sistema General de Pensiones funciona a través de dos regímenes con características particulares y autónomas, independientemente de la existencia de regímenes exceptuados o especiales, por expresa disposición constitucional o legal⁷⁷.

2003; (iii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrito el 6 de septiembre de 2005; (iv) Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay, suscrito el 17 de febrero de 1998; (v) Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito en la ciudad de Quito, el 26 de enero de 1978; (vi) Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social, firmado en Quito, el 26 de enero de 1978; (vii) Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, suscrito en Quito, el 17 de marzo de 1982; (viii) Código Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid, los días 18 y 19 de septiembre de 1995. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, oficio GTAJI No. 16535 del 4 de abril de 2011.

74 Ley 100 de 1993, art. 10.

75 Ley 100 de 1993, arts. 11, 13.a y 15.

76 Ley 100 de 1993, art. 47.

77 Regímenes especiales o exceptuados. El Acto Legislativo 01 de 2005 establece que, a partir del 31 de julio de 2010, sólo se aplicarán los siguientes regímenes especiales o exceptuados: (i) el correspondiente a la fuerza pública en los términos de la excepción consagrada en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993; (ii) el aplicable al Presidente de la República; y (iii) el relativo al magisterio en concordancia con lo señalado en los artículos 16 de la Ley 797 de 2003 y 81 de la Ley 812 de 2003 (Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de septiembre de 2009, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda, radicación 1857). En

En primer lugar, existe *el régimen solidario de prima media con prestación definida*, cuya característica esencial consiste en la realización de aportes para obtener una pensión de vejez, de invalidez por riesgo común o de sobrevivientes, a favor de los afiliados o beneficiarios, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley⁷⁸. Así, por ejemplo, en el caso de la pensión de vejez, se exige una determinada edad (55 años si es mujer y 60 años si es hombre) y un número mínimo de semanas cotizadas (1225 semanas)⁷⁹. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar una indemnización sustitutiva, en caso de que no cumplan con los requisitos exigidos en la ley. En este régimen, los aportes realizados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública que garantiza la cancelación oportuna de las prestaciones de quienes tienen la condición de pensionados, así como los gastos de administración y la constitución de reservas para asegurar el pago de futuros acreedores pensionales. Su administración se encuentra temporalmente a cargo del ISS y de otras cajas de previsión, mientras la misma se asume por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)⁸⁰.

En segundo lugar, la ley consagra el denominado *régimen de ahorro individual con solidaridad*. Se trata de un régimen cuya administración se otorga a instituciones financieras privadas de carácter previsional a través de la creación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). En este régimen los afiliados acumulan en una cuenta individual las cotizaciones obligatorias y voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios otorgados por el Estado (si a ellos hubiere lugar⁸¹), en aras de garantizar el acceso a una pensión de vejez, invalidez por riesgo común o de sobrevivientes a favor de los afiliados o beneficiarios. En el caso de la pensión de vejez, la misma se reconoce cuando el monto acumulado de capital y sus correspondientes rendimientos, les permiten a los afiliados obtener una renta mensual superior al 110% del smlmv, teniendo en cuenta la edad a la cual decida retirarse el afiliado, la modalidad de la pensión, así como la rentabilidad de los ahorros acumulados. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar la devolución de sus aportes o saldos, cuando no se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Una vez el afiliado obtenga los recursos necesarios que le garantizan el derecho al reconocimiento de una pensión, podrá optar por una de las siguientes modalidades: la renta vitalicia inmediata, el retiro programado y el retiro programado con renta vitalicia

todo caso, el Sistema preserva el régimen especial de pensiones de vejez por actividades de alto riesgo (art. 48.10 CP), reguladas en el Decreto 2090 de 2003 y en las Leyes 860 de 2003 y 1223 de 2008. E igualmente, exceptúa en forma temporal y expresa, en su parágrafo transitorio número 4, a los trabajadores que estando en el régimen de transición “*además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014*”. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2005.html

78 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-030-09.htm>

79 A partir del 1º de enero de 2014 se incrementará a 57 años de edad para la mujer y 62 años para el hombre. Adicionalmente se exigirán 1.300 semanas cotizadas en el año 2015.

80 Mediante Decreto número 4488 de 2009 se aprobó la estructura de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, se determinaron las funciones de sus dependencias y se dictaron otras disposiciones. <http://www.colpensiones.gov.co/web/la-entidad/normatividad>.

81 Dichos subsidios se reconocen a través de la figura denominada *garantía de pensión mínima*, por virtud de la cual el Estado completa lo que haga falta para obtener el derecho a una pensión, cuando la edad (62 años si es hombre y 57 si es mujer) y las semanas cotizadas del afiliado (1.150 semanas), así lo permitan. (Ley 100/1993, art. 65).

diferida⁸². En este régimen, los afiliados pueden seleccionar y trasladarse libremente entre entidades administradoras y optar por la aseguradora que prefieran para contratar las rentas y pensiones.

En el régimen de ahorro individual, como ya se dijo, se otorga a los afiliados la posibilidad de realizar aportes voluntarios, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

En términos generales, se garantiza la libre elección y traslado entre regímenes, salvo las excepciones que consagra la ley⁸³. Por último, las cotizaciones que se realizan al Sistema General de Pensiones tienen la naturaleza de recursos parafiscales⁸⁴, sometidos al control fiscal del Estado⁸⁵.

La *protección no contributiva o asistencial* ampara a las personas y a las familias que carecen de recursos económicos y que se encuentran en situación de necesidad objetiva. Esta protección incluye, por ejemplo, las ayudas económicas en especie que se brindan a los trabajadores en situación de desempleo a través del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (Fonede)⁸⁶; los auxilios que se otorgan a los ancianos en extrema pobreza o de escasos recursos⁸⁷ y el apoyo monetario directo que se entrega a familias en extrema pobreza a través del programa Familias en Acción⁸⁸. De estas medidas de protección, que adelante se explicarán en breve, se destacan los siguientes elementos comunes: la falta de recursos económicos (como requisito esencial para el reconocimiento de dichas prestaciones), la temporalidad de las mismas y la necesidad de destinar recursos del presupuesto general de la Nación para su financiamiento.

4.3. Financiación

El Sistema General de Pensiones se reformó a través de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005. La expedición de estas reformas se orientó a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, especialmente, en lo referente al régimen solidario de prima media con prestación definida. Adicionalmente se han producido modificaciones en materia financiera (Ley 1328/2009), de formalización de empresas y de empleo (Ley 1429/2010) con el fin de mejorar los índices existentes en materia de seguridad social.

En la actualidad el número de afiliados al régimen de prima media asciende a 6,3 millones de trabajadores colombianos, mientras en el régimen de ahorro individual esta

82 Ley 100 de 1993, arts. 79 a 82.

83 A manera de ejemplo, efectuada la selección inicial, los afiliados solo podrán trasladarse de régimen una vez cada cinco años, contados a partir de dicha selección. Además, después de un año de vigencia de la Ley 797 de 2003 (29 de enero), los afiliados no podrán trasladarse de régimen cuando les faltaren diez años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

84 Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

85 Corte Constitucional, Sentencia C-655 de 2003.

86 http://www.asocajas.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1041:631462-familias-se-han-beneficiado-del-subsidio-al-desempleo-de-las-cajas&catid=2:asocajas&Itemid=24

87 Ley 100 de 1993, arts. 257 y subsiguientes. Decreto 3771 de 2007.

88 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

cifra llega a 9,2 millones⁸⁹. No obstante, el número efectivo de cotizantes (esto es, que han realizado sus aportes en los últimos seis meses) se sitúa, en el caso del régimen de prima media, en 1,8 millones, y en el de ahorro individual en 4 millones. Esto significa que si la población económicamente activa en Colombia es de 21.965 miles⁹⁰, tan sólo un 26.4% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema General de Pensiones (como cotizantes activos), en lo referente a las prestaciones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y muerte⁹¹. De acuerdo con el Gobierno nacional, “la población más pobre está por fuera del Sistema General de Pensiones, 92% de los individuos que ganan menos de un (1) smmlv no están afiliados al sistema (2009)”⁹².

El ISS cuenta con reservas por \$ 5 billones y depende de los recursos del presupuesto nacional para cancelar las mesadas de sus pensionados. La carga pensional sobre las finanzas públicas representa 4 puntos del PIB (excluyendo a las Fuerzas Armadas)⁹³. Desde la expedición de la Ley 797 de 2003, se han impulsado reformas al sistema con el propósito de reducir el impacto fiscal.

El déficit del régimen de prima media se explica, entre otras razones, por el desempleo en el país que llegó en el año 2011 al 9,8%; la inestabilidad laboral, que conduce a que muchas personas trabajen por unos pocos meses; la baja densidad en la cotización, pues de los 40 años aproximados de vida laboral, un trabajador cotiza, en promedio, solo el 35%⁹⁴; y el costo que respecto al régimen general tienen algunas de las pensiones reconocidas al amparo de los regímenes especiales y convencionales⁹⁵.

En cuanto al régimen de ahorro individual con solidaridad, se estima que los fondos privados tienen recursos de sus afiliados por \$100 billones, de los cuales \$35 billones corresponden al capital aportado y los \$65 billones restantes son la rentabilidad lograda desde que está en marcha el Sistema. La rentabilidad acumulada promedio ponderada de los últimos 48 meses, a noviembre del 2010, fue de 15,20%⁹⁶.

89 Estas cifras corresponden al mes de marzo de 2011 y se pueden consultar en la página Web de la Superintendencia Financiera de Colombia: <http://www.superfinanciera.gov.co/>

90 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_ech_mar11.xls

91 Estadísticas calculadas a marzo de 2011.

92 <http://www.minproteccionsocial.gov.co/Paginas/Nos-proponemos-alcanzar-un-sistema-pensional-con-aumento-en-la-cobertura-que-sea-equitativo-y-sostenible-Minprotecci%C3%B3n.aspx>

93 *Ibíd.*

94 *Revista Poder, Edición No. 111*, p.37. En otro documento se sostiene que: “Diversos estudios han encontrado que este trabajador típico solo cotiza activamente al fondo pensional el 50% del tiempo de su vida laboral (Comisión de Gasto, 1997). Dicho de otra manera, solo en 20 de esos 40 años de vida laboral aparece trabajando en el mercado laboral y, por lo tanto, solo en esos años cotiza al fondo pensional del ISS. En términos actuariales, se concluye entonces que existe un problema de baja densidad de las cotizaciones pensionales, lo cual afecta negativamente la disponibilidad de recursos a la hora de atender los pagos pensionales”. Sergio CLAVIJO, *Sostenibilidad pensional y gasto social*, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2002, p.12.

95 CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta 385 de 2004...*, cit., pp. 13 y ss. En idéntico sentido se puede consultar la siguiente página web: <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilan-con-17-millones>. La mayoría de los estudios demuestran que el costo anual de pago de pensiones por parte del Estado es equivalente a lo que el país recauda por el impuesto al valor agregado IVA. Esto significa que hasta los trabajadores informales, que no cotizan para una pensión, contribuyen al sostenimiento fiscal del régimen de prima media.

96 *Revista Poder, Edición No. 111*, p.36.

Durante el año 2010 se trasladaron al régimen de prima media alrededor de 126.000 afiliados, mientras que llegaron a los fondos cerca de 77.000. El regreso al ISS se explica por la posibilidad de obtener una mayor mesada pensional en aplicación del régimen de transición, cuya vigencia se extiende hasta el año 2014⁹⁷.

Actualmente, según cifras oficiales, el número de pensionados asciende aproximadamente a 959.349⁹⁸ personas en el régimen de prima media con prestación definida (sólo incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia), mientras que los fondos han pensionado a 42.769, respecto de una masa de afiliados cotizantes de cinco millones ochocientos⁹⁹. A estas cifras se deben agregar las pensiones convencionales y especiales reconocidas al amparo de la normativa preexistente, respecto a las cuales no existen datos consolidados. El promedio de las mesadas equivale a 1,8 Smlmv (esto es, 1.020.000 pesos)¹⁰⁰, aun cuando existen pensiones reconocidas por regímenes especiales con valores cercanos a los 30 millones de pesos (aproximadamente 57 smlmv)¹⁰¹. El reajuste de las pensiones se realiza de acuerdo a una fórmula de origen legal, correspondiente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) certificado para el año inmediatamente anterior, con excepción de las pensiones iguales al smlmv, las cuales podrán ser reajustadas con el mismo porcentaje con que se incrementa dicho salario, siempre que el mismo porcentaje sea superior al incremento del IPC¹⁰². Uno de los factores que se anuncian como generadores de inestabilidad en el sistema es el aumento de la expectativa de vida (en la mujer 78,54 años; en el hombre, 72,7 años)¹⁰³.

4.4. Cobertura del desempleo y riesgos profesionales

En Colombia existen dos mecanismos para proteger a los trabajadores ante la contingencia del desempleo. En primer lugar, se encuentra el *subsidio de desempleo* otorgado con cargo a los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (Fonede), el cual se gestiona a través del sistema de Cajas de Compensación Familiar (CCF), en los términos previstos en los artículos 8º y subsiguientes de la Ley 789 de 2002 (reglamentados mediante el Decreto 2340 de 2003). Este beneficio se concreta en una transferencia en especie equivalente a 1.5 veces el smlmv, redimible en alimentos, salud o educación, a elección del beneficiario. Este subsidio se entrega en seis cuotas iguales, una por cada mes. Las CCF se financian con un 4% del impuesto sobre la nómina, pero sólo el 7.3% del total se destina al fondo de desempleo. En el cuadro anexo se observa el número

97 *Revista Poder, Edición N° 111*, p.34. Sentencia SU-062 de 2010.

98 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

99 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls> Para el año 2002 se sostenía que: “Este rápido incremento en las obligaciones de caja pensionales tiene una doble explicación. En primer lugar, cabe recordar que la reforma de 1993 ‘sinceró’ el faltante histórico que se había venido generando al existir un exceso de beneficios pensionales, pero no lo eliminó (Comisión de Gasto, 1997). Luego este incremento en los pagos se ha ido evidenciando a medida que crece el número de pensionados, el cual asciende en la actualidad a 800.000 personas (equivalente al 26% de la población mayor de 60 años, al 5% de la población económicamente activa y al 2% de la población total).” Sergio CLAVIJO, op. cit., p. xiv.

100 <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilarn-con-17-millones>

101 *Ibíd.* No sobra recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005 limitó a 25 smlmv el valor de las pensiones que se reconozcan con recursos de naturaleza pública.

102 Corte Constitucional, Sentencia C-387 de 1994.

103 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/ceads/ds/poblacion/datos_DS4_esp_vid_nac.xls

de subsidios asignados y su valor en miles, los cuales se desagregan entre los subsidios otorgados con vinculación y sin vinculación (se refieren a los desempleados que carecen de un vínculo anterior con las cajas). El total de población cubierta o afiliada al sistema del subsidio familiar ha reportado en los últimos años un aumento en su cobertura y en la variación promedio equivalente a un 5,11%, como se ilustra en el otro cuadro adjunto.

Cuadro No. 2. Subsidios de desempleo asignados 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Con vinculación						
No.	58.619	63.714	69.690	79.760	81.969	353.752
Valor (miles de pesos)	36.076.946	41.837.415	48.863.496	60.383.265	64.297.389	251.458.511
Sin vinculación						
No.	18.142	16.886	17.520	15.501	15.526	83.575
Valor (miles de pesos)	10.946.503	11.031.919	12.151.309	11.464.083	11.890.687	57.484.501
Total subsidios						
No.	76.761	80.600	87.210	95.261	97.495	437.327
Valor (miles de pesos)	47.023.449	52.869.334	61.014.805	71.847.348	76.188.076	308.943.012

Fuente: Información remitida por las CCF a la División Operativa de la Superintendencia del Subsidio Familiar, Grupo de Estadística

Cuadro No. 3. Total afiliados al sistema de Subsidio Familiar 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Variación
Total afiliados	4.858.857	5.340.618	5.665.950	5.781.793	6.054.970	5.66
Personas a cargo	5.194.124	5.526.066	5.782.164	6.184.716	6.376.091	5.26
Cónyuges	2.346.142	2.514.224	2.617.519	2.616.828	2.702.884	3.60
Población cubierta	12.399.123	13.380.908	14.065.633	14.583.337	15.133.945	5.11

Fuente: Informes estadísticos mensuales de la Superintendencia del Subsidio Familiar, Grupo de Estadística

En segundo lugar, la protección al desempleo se realiza a través de los fondos de cesantías (cuentas individuales), en las que se consigna el valor correspondiente a un mes de salario por parte de los empleadores, en cumplimiento de una obligación laboral de carácter anual prevista en la ley. El trabajador elige libremente el fondo y puede retirar los recursos depositados únicamente en caso de terminación del empleo o para financiar gastos de educación o vivienda. Si bien estos fondos protegen al trabajador como consecuencia de la finalización del contrato de trabajo, no incluyen ningún mecanismo de seguro¹⁰⁴. En los fondos privados de cesantías, a febrero de 2011, se contaba con 6.243.761 afiliados a portafolios de largo plazo (3.914.031 hombres y 2.329.730 mujeres)¹⁰⁵; mientras que, en entidades del Estado, como el Fondo Nacional de Ahorro, el monto de las cesantías administradas por año, a marzo de 2011, asciende a 2.336.846¹⁰⁶.

104 Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Informe sobre la seguridad social en América 2010*, Profesionales Gráficos de México, México, 2009, p. 64.

105 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/ahorroindividual/estadisticas/afc2011.xls>

106 <http://www.fna.gov.co>. Igualmente se administran cesantías por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio: <http://www.fomag.gov.co>.

En lo referente al Sistema de Riesgos Profesionales es preciso señalar que su marco normativo está integrado por la Leyes 100 de 1993 y 776 de 2002, el Decreto 1295 de 1994 y la Resolución 584 de 2004 de la CAN. Este Sistema brinda protección respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, en los términos previstos en la ley, previa definición de la pérdida de capacidad laboral (PCL), de su origen y del grado de invalidez. Son afiliados obligatorios al sistema: los trabajadores dependientes vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Los trabajadores independientes se pueden afiliar de manera voluntaria. El otorgamiento de las prestaciones se encuentra a cargo de las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), para lo cual se exige que los empleadores coticen al sistema, según la actividad económica, el indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de siniestralidad de cada empresa y del cumplimiento de los programas de salud ocupacional. El sistema asume prestaciones asistenciales y económicas. En cuanto a estas últimas se encuentran las siguientes: El *subsidio por incapacidad temporal*, el cual comprende el otorgamiento de una suma equivalente al cien (100%) del salario base de cotización, cuando se presenta una enfermedad o lesión que impida al trabajador desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado. La declaración de la incapacidad temporal está a cargo del médico tratante, el cual deberá estar adscrito a la Entidad Promotora de Salud a través de la cual se presta el servicio. Esta prestación debe cancelarse en los períodos en que el trabajador recibe regularmente su salario, sin desconocer que, una vez vencido el término de dos meses siguientes a partir de la fecha en la cual se alleguen o acrediten los requisitos exigidos para su reconocimiento, la ARP deberá liquidar y pagar un interés moratorio. El subsidio por incapacidad temporal, más allá del límite de tiempo previsto en la ley, se extiende hasta que se cumpla el proceso de rehabilitación o se defina la incapacidad permanente parcial o la invalidez, sin importar si existe o no vínculo laboral, conforme lo ha establecido la honorable Corte Constitucional¹⁰⁷.

La *incapacidad permanente parcial* es la situación del trabajador que, después de haber estado sometido a un procedimiento de rehabilitación, readaptación o curación, presenta una disminución definitiva, igual o superior al 5%, pero inferior al 50% de su capacidad laboral, teniendo en cuenta la actividad para la cual ha sido contratado o capacitado. Esta incapacidad se determina por una Comisión Médica Interdisciplinaria, dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral. El monto de la prestación que se otorga corresponde a una indemnización, en una suma no inferior a dos (2) salarios base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación.

Finalmente, la *pensión de invalidez* se otorga al trabajador que presenta una disminución definitiva, igual o superior al 50%, siempre que la pérdida no haya sido provocada intencionalmente. Esta prestación se reconoce de manera vitalicia y corresponde al 60% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL se da entre el 50% y el 66%) y al 75% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL es superior al 67%). Esta pensión se extiende a los sobrevivientes del pensionado, conforme a los mismos requisitos del régimen común. En el cuadro anexo se observan los principales datos estadísticos sobre el Sistema de Riesgos Profesionales durante los años 2006-2010¹⁰⁸. Obsérvese que si la población económicamente activa en Colombia es de 21.965 miles, en promedio un 28.5% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema de Riesgos Profesionales.

107 Corte Constitucional, Sentencias T-1043 de 2004 y T-567 de 2008.

108 <http://www.fondoriesgosprofesionales.gov.co/Contenido/Default.aspx?Id=525>

Cuadro No. 4. Sistema de Riesgos Profesionales 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Prome- dio
Total afiliados	5.637.676	5.945.653	6.118.317	6.707.433	6.828.126	6.261.441
Pensiones de invalidez pagadas	399	418	728	315	230	418
Muertes calificadas como profesionales	654	761	743	528	489	635
Muertes ocurridas	895	888	947	075	958	933
Incapacidades permanentes parciales pagadas	6.215	7.493	8.010	8.640	9.613	7.994
Enfermedades calificadas como profesionales	2.935	4.041	6.145	6.783	9.410	5.863
Accidentes calificados como profesionales	556.368	328.382	360.800	387.772	442.689	415.202
Presuntos accidentes de trabajo	393.484	467.814	512.908	497.113	538.911	482.046
Tasa de accidentes calificados como profesionales X 100	9.90	5.52	5.83	5.78	6.48	
Tasa de enfermedades calificadas como profesionales X 100.000	52.06	67.97	99.30	101.13	137.81	
Tasa de muertes calificadas X 100.000	11.60	12.8	12.01	7.87	7.16	

Fuente: Administradoras de Riesgos Profesionales. Información consolidada por el Ministerio de la Protección Social.

4.5. Cobertura de la discapacidad y dependencia

La discapacidad cuenta con un régimen especial de protección en materia pensional previsto en el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, parágrafo 4, reconoce que las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, tendrán derecho a la *pensión de vejez* en el régimen de prima media con prestación definida, cuando cumplan 55 años de edad y hayan cotizado en forma continua o discontinua 1.000 o más semanas.

Los trabajadores que, como consecuencia de la prestación del servicio, sufran una disminución en su capacidad laboral del 50% o más no provocada intencionalmente, se harán beneficiarios a la *pensión de invalidez*. Esta se reconocerá por el Sistema General de Pensiones por cualquier causa de origen no profesional¹⁰⁹; en caso contrario, su otorgamiento corresponde al Sistema de Riesgos Profesionales¹¹⁰. Sin embargo, no sobra recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional impuso la obligación de adelantar una valoración integral, esto es, que para efectos de determinar la pérdida de la capacidad laboral, se deben sumar las patologías sin importar su origen¹¹¹. A continuación se muestra la evolución del número de pensionados por invalidez del régimen común en el período 2006-2010¹¹², sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial.

109 Por regla general se requiere que el afiliado haya cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del hecho causante del accidente.

110 La afiliación a este Sistema inicia desde el día calendario siguiente a aquél en que el formulario de inscripción ha sido recibido por la ARP respectiva.

111 Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2005.

112 En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

Cuadro No. 5. Régimen de prima media. Número de pensionados por invalidez

Año	Sexo		Total
	H	M	
2006	23.700	11.395	35.095
2007	24.311	12.005	36.316
2008	25.219	12.678	37.897
2009	25.744	13.202	38.946
2010	26.724	13.965	40.689

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Cuadro No. 6. Régimen de ahorro individual. Número de pensionados por invalidez

Año	Total por año
2006	4.657
2007	5.857
2008	7.197
2009	8.665
2010	10.621

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Finalmente, en materia de dependencia, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, consagra una *pensión especial* para la madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental y dependa de su cuidado permanente, quien tendrá derecho a recibir una pensión a cualquier edad, siempre que haya cotizado el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez¹¹³. Por fuera de lo expuesto no existe todavía una prestación económica especial para amparar a los cuidadores de las personas con discapacidad.

4.6. Cobertura de la jubilación, vejez y sobrevivencia

El adulto mayor es objeto de protección a través de dos mecanismos previstos en la ley. En primer lugar, se reconoce el derecho a la *pensión de vejez* en el Sistema General de Pensiones, dependiendo del régimen seleccionado por el afiliado o cotizante, en los términos anteriormente expuestos. De acuerdo a las cifras actualmente reportadas se estima que el número de pensionados por vejez asciende aproximadamente a 701.000 personas¹¹⁴, sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial, los cuales aumentarían el margen de protección. La suma reportada por las autoridades representa cerca de un 13% de la población en edad de pensión, que de acuerdo a las cifras del Dane llega a 5.617.546 personas (3.498.156 mujeres mayores de 55 años y 2.119.390

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-176 de 2010.

¹¹⁴ En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

hombres mayores de 60)¹¹⁵. A continuación se presenta un cuadro que muestra la evolución en el número de personas pensionadas por vejez en el período 2006-2010 por cada régimen. Adicionalmente, en el caso del régimen de prima media con prestación definida, se agrega el valor promedio de las mesadas pensionales.

Cuadro No. 7. Régimen de prima media.
Clasificación pensionados por vejez, por sexo y valor

Año	2006		2007		2008		2009		2010	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
<=2 smlmv	196.340	161.412	210.051	179.195	223.769	197.621	234.792	213.780	252.399	234.986
>2<=4 smlmv	56.123	34.042	61.188	39.472	65.883	42.310	70.828	46.310	76.024	50.634
>4<=7 smlmv	24.428	13.302	26.908	16.193	28.331	16.173	30.573	17.465	32.687	18.472
>7<=16 smlmv	13.399	4.172	14.368	4.613	15.536	5.070	17.537	6.347	17.996	6.290
>16 smlmv	1.250	135	1.309	141	1.400	170	1.712	213	1.699	288
Total por sexo	291.540	213.063	313.824	239.614	334.919	261.344	355.442	284.115	380.805	310.670
Total	504.603		553.438		596.263		639.557		691.475	

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-000

Cuadro No. 8. Régimen de ahorro individual.
Clasificación de pensionados por vejez según modalidad

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Retiro programado (RP)	3.213	4.218	4.714	5.707	7.234
Renta vitalicia inmediata	438	617	1.183	1.604	1.729
RP con renta vitalicia diferida	1	3	3	3	3
Total	3.652	4.838	5.900	7.314	8.966

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-000

En segundo término, la ley establece un *Programa de Auxilios* para el adulto mayor en extrema pobreza que cumpla los siguientes requisitos: (i) ser colombiano; (ii) llegar a una edad de 65 o más años (o mayores de 50 años si se trata de ancianos indígenas, dementes o minusválidos)¹¹⁶; (iii) residir en el territorio nacional en los últimos 10 años; (iv) carecer de rentas o de ingresos para su subsistencia (estar clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén), o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia; y (v) no depender económicamente de persona alguna. El objetivo de este programa es otorgar un apoyo económico hasta por el 50% del smlmv a las personas que cumplan las condiciones anteriormente señaladas, de acuerdo con las metas que fiscalmente se establezcan cada año (Ley 100/1993, arts. 247 y ss). Con fundamento en lo anterior, el Conpes Social 70 de 2003 estableció el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a

115 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/p_20052020_Ajustadosgruposedad.xls

116 En la actualidad se exige como mínimo tener tres años menos de la edad que rige para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, esto es, 52 años en las mujeres y 57 años en el caso de los hombres.

cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf)¹¹⁷. El apoyo económico se brinda en dinero o en especie (servicios sociales complementarios)¹¹⁸, y su entrega se realiza directamente o con el apoyo de los municipios o distritos, quienes están habilitados para ampliar su cobertura con ingresos propios. El monto máximo se determina de acuerdo al nivel de ingreso mínimo que debe tener una persona para cubrir sus requerimientos nutricionales, estimado con base en el valor de una canasta de alimentos –Línea de Indigencia (LI)–. El valor promedio del subsidio económico directo puede oscilar entre \$35.000 y \$75.000 pesos; mientras el subsidio económico indirecto es de \$31.000¹¹⁹. El número de personas que han accedido a este apoyo, desde el año 2003 hasta octubre de 2010, es de 593.950 adultos mayores¹²⁰.

En desarrollo del referido Acto Legislativo 01 de 2005, conforme al cual: “la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, se expidió la Ley 1328 de 2009, en cuyo artículo 87 se establece el derecho a los *Beneficios Económicos Periódicos (BEP)*. Este derecho se concreta en el reconocimiento de un apoyo económico inferior al salario mínimo para aquellas personas que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo que defina el Gobierno nacional. Para acceder a este beneficio la ley exige: (i) tener la edad de pensión del régimen de prima media; (ii) que los recursos ahorrados no sean suficientes para obtener una pensión mínima; y (iii) que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual previsto en el Sistema General de Pensiones. Ante la falta de regulación no se ha reconocido ningún BEP.

En lo que atañe a la *pensión de sobrevivientes*, los beneficiarios serán (i) los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez que fallezca, o (ii) los miembros del grupo familiar del cotizante al sistema que fallezca, siempre y cuando este hubiere cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores al fallecimiento. El grupo familiar se compone del cónyuge o la compañera o compañero permanente, los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 y hasta los 25 años que no trabajan por razón de sus estudios, los hijos discapacitados o inválidos y, excepcionalmente, los padres y los hermanos del causante, de acuerdo al orden de prelación previsto en la ley. La respectiva cobertura del Sistema General de Pensiones a diciembre de 2010 tenía 220.950 personas pensionadas en

117 Con la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, el programa recibe una proporción del recaudo de impuestos a la nómina (50% del 1% que aportan quienes devengan más de 4 salarios mínimos, más el impuesto adicional a los sueldos que superan los 16 salarios mínimos), un porcentaje proveniente del impuesto a las pensiones mayores de 10 salarios mínimos (1% para las pensiones entre 10 y 20 salarios mínimos y 2% para las pensiones de más de 20 salarios mínimos) y recursos provenientes del presupuesto nacional. El marco normativo de este programa lo integran las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, los Decretos Reglamentarios 569 y 4112 de 2004 y los documentos Conpes 70 de 2003, 78 y 84 de 2004.

118 El subsidio se otorga en dos modalidades: (i) un subsidio económico directo, en efectivo y servicios sociales complementarios, al beneficiario que no reside en centros de bienestar del adulto mayor; y (ii) un subsidio económico indirecto, en servicios sociales básicos y efectivos, para los beneficiarios que residen en centros de bienestar del adulto mayor. <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=proteccion>

119 http://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/1016002989999.%20FSP%20Subcuenta%20Subsistencia.pdf

120 <http://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=643>. En esta página igualmente se pueden consultar estadísticas consolidadas del programa.

el régimen de prima media¹²¹ (199.506 mujeres y 21.444 hombres) y 23.182 en el régimen de ahorro individual con solidaridad. El Sistema General de Pensiones reconoce un *auxilio funerario* a la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro del afiliado o pensionado, sin que pueda ser inferior a 5 smmlv, ni superior a 10 veces dicho salario.

Finalmente, en relación con las parejas del mismo sexo, la Corte Constitucional estableció el derecho que les asiste a ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en igualdad de condiciones a las parejas heterosexuales, tal y como se ordenó en las Sentencias C-336 de 2008 y T-051 de 2010.

4.7. Cobertura de la pobreza

Además del apoyo que se brinda a través de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional al *Programa de Auxilios* para el adulto mayor en extrema pobreza, está el *Programa Familias en Acción*, el cual se concreta en la entrega periódica de subsidios de nutrición o educación a los hijos menores de 18 años que hacen parte de familias pertenecientes al nivel 1 del Sisbén, así como a familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa Familias en Acción otorga un apoyo monetario directo condicionado al cumplimiento de varios compromisos por parte de la familia, a saber: (i) en educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y (ii) en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas¹²². Las condiciones de retiro del programa son que: (i) el niño que hace parte de la familia cumpla la mayoría de edad o se gradúe de educación secundaria; (ii) la familia deje de verificar tres (3) ciclos seguidos o de cobrar 3 ciclos consecutivos. Los pagos del Programa se hacen de manera bimestral y de acuerdo con los procedimientos establecidos para el efecto. Para la realización de los mismos, el año se divide en seis, cada uno correspondiente a dos meses, por lo tanto en un año habrá seis pagos y doce meses. El subsidio de nutrición asciende a 50.000 pesos mensuales por familia y los de educación van desde 15.000 hasta 60.000 pesos por niño, dependiendo del lugar y del ciclo educativo. La población atendida por el programa en el período 2006-2010 se observa en el siguiente cuadro¹²³:

Cuadro No. 9. Población atendida por el Programa de Familias en Acción en el período 2006-2010

Año	Población en Sisbén		Población desplazada		Total	
	Max. Familias B*	Max. Menores B	Max. Familias B	Max. Menores B	Max. Familias B	Max. Menores B
2006	588.147	1.504.683	112.399	259.385	700.546	1.764.068
2007	1.422.106	3.074.118	172.433	327.279	1.594.539	3.401.397
2008	1.429.499	3.335.432	270.707	576.954	1.700.206	3.912.386
2009	2.213.910	4.302.275	341.581	691.882	2.555.491	4.994.157
2010	2.131.504	4.107.617	360.189	712.894	2.491.693	4.820.511

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social oficio del 08/04/2011. B* Beneficiadas

121 En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F. Antioquia.

122 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

123 En relación con las familias indígenas el número de inscritas llega a 70.051 en el período comprendido entre 2008-2010, según se constata en la *Gaceta del Congreso* número 69 del 4 de marzo de 2011.

Finalmente, el Fondo de Solidaridad Pensional tiene una Subcuenta de Solidaridad dirigida a subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de sus aportes al Sistema General de Pensiones, tales como deportistas, toreros, madres comunitarias, concejales, personas con discapacidad y miembros del sector solidario de la economía¹²⁴.

Esta protección que brinda el Estado a través de prestaciones dinerarias de carácter asistencial (sometidas a términos y condiciones de carácter resolutorio) resulta insuficiente frente al nivel de pobreza existente en el país, si se tiene en cuenta que la última encuesta de hogares del año 2009 reportó que 45.5% de la población nacional se encuentra en estado de pobreza, y 16.4% en pobreza extrema. En números estos índices equivalen a 7.159.172 personas en indigencia y 19.899.144 en pobreza¹²⁵.

4.8. Estadísticas de la Defensoría del Pueblo

En el trámite de las quejas, la Defensoría del Pueblo estableció que entre el año 2001 y el 2010, las entidades más recurrentes en la violación al régimen contributivo de pensiones fueron las autoridades del orden nacional con 2.272 quejas, seguidas de los particulares que prestan dicho servicio con 465 y de las autoridades del orden departamental con 231, como se observa en el cuadro número 10.

Cuadro No. 10. Presuntos responsables indirectos de violaciones al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010

Presuntos responsables	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Autoridades del orden nacional	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	2.272
Autoridades del orden departamental	46	36	21	27	24	30	19	9	10	9	231
Autoridades del orden municipal	22	33	17	7	7	13	13	3	6	9	130
Autoridades del orden distrital	4	10	5	1		7	2			3	32
Particulares	36	49	24	35	38	33	29	40	44	137	465
Otros	15	14	6	2	16	7	8	4	12	13	97
Total	351	462	355	231	269	380	307	274	256	342	3.227

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

De las autoridades del orden nacional, se señala como presuntos responsables directos de estas violaciones, en su gran mayoría al Instituto de Seguro Social con 1.325 quejas; seguido de Cajanal EICE en Liquidación con 470:

¹²⁴ <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=subsidio>

¹²⁵ http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf

**Cuadro No. 11. Presuntos responsables directos de las violaciones
al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010**

Conductas violatorias	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Caja de Previsión Nacional en Liquidación	17	31	20	43	31	67	65	75	62	59	470
Seguro Social	120	215	184	84	115	184	154	100	60	109	1.325
Otros del orden nacional	91	74	78	32	38	39	17	43	62	3	477
Total	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	2.272

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

En los últimos diez años, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado ante las autoridades competentes 3.049 quejas por violación del derecho a la seguridad social en lo referente al régimen contributivo de pensiones de vejez. La demora en la resolución de la solicitud de pensión, la negación del derecho a la pensión y la negación del derecho a las prestaciones sociales son las conductas violatorias más recurrentes. En la mayoría de los casos, estas quejas se atribuyen a las autoridades del orden nacional:

**Cuadro No. 12. Quejas recibidas y tramitadas por violación
al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010**

Conductas violatorias	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Negación del derecho a la pensión	220	195	161	118	121	159	99	67	64	32	1.236
Demora en la resolución de solicitud de pensión	20	151	143	88	105	171	180	178	147	189	1.372
Negación del pago de las mesadas pensionales	103	104	47	19	36	43	24	15	40	10	441
Total	343	450	351	225	262	373	303	260	251	231	3.049

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

En los últimos cuatro años, el litigio defensorial protegió en reiteradas oportunidades el derecho a la pensión de vejez, tanto de pensionados como de personas que solicitaban la sustitución pensional:

**Cuadro No. 13. Litigio defensorial de tutela en pensión
o sustitución pensional años 2007-2010**

Peticionarios	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Viuda	37	39	41	33	150
Huérfano	4	6	5	10	25
Pensionado	127	108	214	156	605
Total por año	168	153	260	199	780

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

También la Defensoría estableció que, en el litigio defensorial (2007-2010), el derecho más invocado es el mínimo vital, seguido del derecho de petición y el debido proceso:

Cuadro No. 14. Derechos recurrentemente invocados en las acciones de tutela

Derechos invocados	2007	2008	2009	2010	Total
Derecho de petición	68	85	66	76	295
Debido proceso	5	8	16	27	56
Seguridad social y Mínimo vital	145	128	109	96	478
Total por año	218	221	191	199	829

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

El litigio defensorial, en la mayoría de los casos, versó sobre falta de aplicación de la normativa vigente:

Cuadro No. 15. Controversia jurídica del litigio defensorial en tutela

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Falta de aplicación de la normativa vigente.	116	92	99	93	400
Aplicación defectuosa de la normativa vigente	10	22	30	29	91
Aplicación restrictiva de la normativa vigente.	7	11	20	23	61
Total por año	133	125	149	145	552

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

La presunta responsabilidad en las infracciones del derecho a la seguridad social recae, frecuentemente, sobre las autoridades del orden nacional que han sido demandadas por la Defensoría del Pueblo en 537 oportunidades en los últimos cuatro años:

Cuadro No. 16. Accionados en tutelas de protección al derecho a la seguridad social contributiva

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Autoridad del orden nacional	150	124	129	134	537
Autoridades del orden departamental	1		5	7	13
Autoridades del orden municipal	2		2	3	7
Autoridades del orden distrital	1		2		3
Que prestan servicio público de seguridad social.	14	11	22	20	67
Que prestan otros servicios públicos		5	7	8	20
Organizaciones privadas	9		1	2	12
Cooperativas	3				3
Empresas	4				4
Asociaciones y gremios de profesionales	3				3
Otros particulares	2		1		3
Total por año	189	140	169	174	672

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

4.9. Recomendaciones

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

- Adoptar políticas que permitan mejorar los indicadores de empleo formal, ampliando la cobertura en el régimen de seguridad social en pensiones y disminuyendo los índices de pobreza y pobreza extrema. Toda política referente a la seguridad social debe interpretarse como un bien social y no principalmente como un mero instrumento de política económica o financiera.
- Reglamentar los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) para las personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.
- Extender la cobertura del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y aumentar el valor promedio del subsidio económico que se reconoce. Es preciso armonizar este programa con la regulación que se expida frente a los BEP.
- Ratificar los Convenios 102 (sobre norma mínima aplicable), 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así como cumplir con las obligaciones derivadas de los artículos 9º y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hacer observancia de la interpretación dada a este precepto por la Observación General número 19, sobre “El derecho a la seguridad social” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).
- Implementar políticas efectivas de servicio al ciudadano por parte de las autoridades públicas integrantes del Sistema General de Pensiones. Para tal efecto, deben resolver de fondo y oportunamente los derechos de petición que reciben y abstenerse de dar respuestas en formatos preestablecidos en los que no se incluya un análisis particular y concreto de los casos planteados por los peticionarios.
- Ajustar las decisiones de las entidades que conforman el citado sistema sobre reconocimiento y liquidación de prestaciones económicas, a los lineamientos normativos y jurisprudenciales que sean aplicables, especialmente, en lo referente a los regímenes especiales y de transición, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 sobre precedentes obligatorios.
- Hacer imperativa la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general, en la discusión de las reformas que se pretendan introducir al Sistema General de Pensiones, en acato de los mandatos de la democracia participativa y deliberativa. De igual manera, exigir que toda reforma legal deba hacerse conforme a los principios de progresividad, confianza legítima y respeto a los derechos adquiridos.

B.2. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

1. La problemática del sistema penitenciario y carcelario y las nuevas construcciones carcelarias

Las constantes estructurales que caracterizan la situación del sistema penitenciario y carcelario en Colombia han sido definidas por la Corte Constitucional en la Sentencia de Tutela 153 de 1998, entre otras providencias, y por la Defensoría del Pueblo en sus diferentes informes y conceptos¹²⁶. En dicha sentencia la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional en las penitenciarías y cárceles de Colombia* e indicó un conjunto de derroteros para enfrentar los problemas carcelarios planteados en ese entonces, que siguen vigentes, como son:

La necesidad de separar de manera rigurosa los internos sindicados de los condenados; la reclusión en establecimientos especiales de los miembros de la fuerza pública que se encuentran privados de la libertad, con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal; la investigación por parte del Consejo Superior de la Judicatura de la razón de la inasistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista; la búsqueda de una solución a las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria; la ejecución de un plan de construcción y refacción carcelaria, entre otras ordenanzas.

En el balance de los efectos de esta providencia, para este informe destacamos la persistencia de sobrepoblación penitenciaria y carcelaria, de la cual es imprescindible recordar que en ninguno de los numerales de su parte resolutive se dispuso erradicar el hacinamiento de los establecimientos carcelarios del país, sino que, ordenó elaborar un *“plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna en los penales”*, plan que se debía ejecutar mediante obras, en un término máximo de cuatro años a partir de su notificación en 1998.

126 Ejemplo de ello son los Informes del Defensor del Pueblo presentados al Congreso de la República en el capítulo respectivo y los conceptos ante la Corte Constitucional que expresamente han sido acogidos en sus sentencias, en especial la citada providencia T-153/98.

1.1. La Defensoría del Pueblo y las construcciones carcelarias

En 1998 la Defensoría del Pueblo expresó a las autoridades concernidas su preocupación por la actitud asumida frente a la declaración del *Estado de cosas inconstitucional*, dado que estas se limitaron a atender sólo el hacinamiento, uno de los componentes de dicha problemática, y se circunscribieron a la construcción de más establecimientos de reclusión, como si sólo con esto se solucionara la sobrepoblación carcelaria y además se satisficiera todo lo ordenado en la citada providencia judicial. Ante este hecho concreto, la Defensoría hizo reparos, parcialmente compartidos con el Departamento Nacional de Planeación, los cuales reiteramos una vez más, no sólo por considerarlos importantes sino porque no han perdido su vigencia¹²⁷:

- a) *El Inpec olvidó que el propósito de proveer condiciones que respeten la dignidad humana de las personas reclusas en los centros carcelarios del país no es asunto que obedezca a un plan efímero de construcciones y refacciones, sino que corresponde a un objetivo de carácter permanente y, sobre todo, integral, ya que las políticas penitenciaria y criminal deben hacer parte de las políticas públicas del Estado. (Subrayado fuera de texto).*
- b) *Si bien es una medida positiva y de imperiosa necesidad 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 de hacinamiento, tal medida, si se la toma como paradigma de solución, resultará equivocada y engañosa, pues lo que se requiere es un modelo de planificación que involucre las diferentes variables que causan el hacinamiento, tales como el incremento en la tipificación de las conductas delictuosas o criminalización, el incremento del quantum de la pena privativa de la libertad, el abuso de la privación de la libertad como medida preventiva o de aseguramiento, la demora en la tramitación de los procesos que elevan el número de internos sindicados, la mentalidad restrictiva de la libertad de las autoridades judiciales, la reincidencia derivada de la falta de ejecución real de los planes y proyectos que teóricamente se diseñan para dar cumplimiento al tratamiento penitenciario en su régimen progresivo, la ausencia de una política criminal y penitenciaria coherente y preventiva más que represiva y, en todo caso, dirigida a la reinserción social del infractor penal, entre otros aspectos.*
- c) *Otra falla que acusa la construcción de más establecimientos de reclusión es que los recursos de inversión no pueden destinarse sólo a satisfacer el déficit de cupos existente, pues se afectaría 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 los grupos interdisciplinarios estipulados por el Código Penitenciario y Carcelario, la ampliación de la planta del personal de custodia y vigilancia y del 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. Igualmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la función resocializadora del sistema penal y la obligación del Estado de ofrecerla¹²⁸.*

127 Defensoría del Pueblo. Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, enero-diciembre de 2000. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2001. Páginas 174, 175 y 176 También en el Oficio de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria número 4030-1434, dirigido a la doctora Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, secretaria general de la Corte Constitucional.

128 Sentencia de Tutela 702 del 5 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

1.2. El hacinamiento

Con el propósito de aproximarnos a la comprensión del fenómeno del hacinamiento como uno de los aspectos de la crítica realidad del sistema penitenciario y carcelario colombiano, es conveniente cotejar lo expuesto arriba con la situación actual de las nuevas construcciones carcelarias y con otros aspectos aledaños. Veamos:

El sistema penitenciario y carcelario colombiano en la actualidad¹²⁹ está integrado por 144 establecimientos de reclusión¹³⁰, los cuales tienen una capacidad para 75.609 personas.

Hay 99.979 personas reclusas, lo que significa que el déficit de cupos existente es de 24.370, lo cual equivale al 32,2% de hacinamiento, según la estadística suministrada por el Inpec.

La situación jurídica de la población reclusa del país es la siguiente: Están sindicados 27.854 y condenados 72.125. Su distribución por sexo: 92.519 son hombres y 7.460 son mujeres.

En los últimos 13 años (1999 a 2011), es decir, antes y después de la construcción y puesta en funcionamiento de nuevos establecimientos de reclusión, la evolución del hacinamiento se refleja en estas cifras del cuadro y en el gráfico de la página siguiente:

Cuadro No. 1. Evolución del hacinamiento

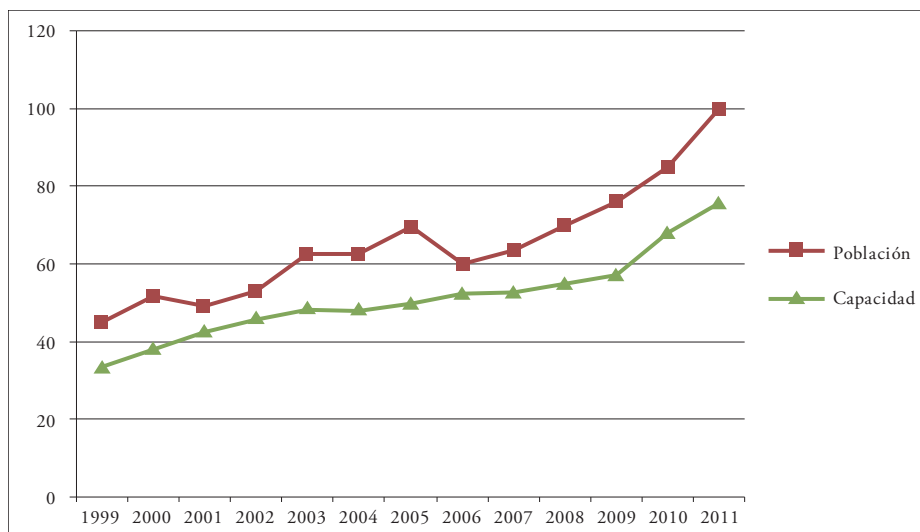
Año	Población	Capacidad
1999	45.064	33.600
2000	51.548	37.986
2001	49.302	42.575
2002	52.936	45.667
2003	62.448	48.291
2004	62.708	47.825
2005	69.470	49.821
2006	60.021	52.414
2007	63.603	52.555
2008	69.979	54.777
2009 ⁶	75.992	57.208
2010	84.844	67.975
2011	99.979	75.609

Fuente: INPEC, Oficina de estadística. 2011.

129 Estadística suministrada por el INPEC a 31 de octubre de 2011.

130 La Ley 65 de 1993, Título II, artículo 21 y siguientes, establece la clasificación de los establecimientos de reclusión, entre los que se destacan: 1) “*Cárceles*: Son cárceles los establecimientos de detención preventiva, previstas exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados. 2) *Penitenciarias*: Son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de internos. 3) *Colonias agrícolas*: Son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria, 4) *Reclusiones de Mujeres* son los establecimiento destinados para detención y descuento de la pena impuesta a mujeres infractoras”.

131 Se incluyen los cupos que generaron los establecimientos de Cúcuta y Yopal, inaugurados el 26 y 28 de diciembre de 2009, respectivamente, los cuales generaron 1.298 y 868 cupos, en el mismo orden.

Gráfico No. 1. Evolución del hacinamiento

Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria 2011.

En las anteriores ilustraciones se advierte que la población carcelaria durante los últimos 12 años se incrementó en 54.915 personas, mientras que en el mismo lapso los cupos aumentaron sólo en 42.009. Como se sabe, el hacinamiento es una de las causas que, de manera constante, pone en grave riesgo el respeto efectivo de la dignidad humana y de los derechos humanos de las personas reclusas y este respeto y garantía es responsabilidad de las autoridades penitenciarias.

También es de anotar que en la cifra total de esta población no se incluyen las personas que se encuentran reclusas en cárceles municipales y otros centros de reclusión transitoria (guarniciones militares, organismos de seguridad), tampoco, las personas que se encuentran en detención o prisión domiciliaria.

1.3. El hacinamiento y el plan de construcciones y refacciones de establecimientos carcelarios

El Gobierno nacional creó, a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), una estrategia para combatir el hacinamiento y brindar unas condiciones dignas de reclusión en el sistema penitenciario y carcelario del país. Con esa estrategia se han construido y puesto en funcionamiento siete establecimientos comunes de reclusión y dos establecimientos y tres pabellones destinados a la *reclusión especial de Justicia y Paz*. Adicionalmente, para mejorar las condiciones de habitabilidad en los antiguos establecimientos de reclusión, se han construido ocho nuevos pabellones¹³², todo lo cual incluye proyectos de ampliación, adecuación y dotación que generaron 3.100 cupos.

¹³² Mocoa, Montería, Cartagena, Pasto, Neiva, Espinal, Armenia, Florencia.

También incluye la construcción, dotación y mantenimiento de nuevos establecimientos de reclusión que aportarán 22.966 nuevos cupos, cuya distribución será así: 3.583 cupos para mujeres y 19.383 cupos para hombres.

Estas dos acciones una vez finalizadas crearían 26.066 cupos, los cuales –según el Conpes– reducirían notablemente la tasa de hacinamiento. Otro componente de aquella estrategia es el incremento de 3.199 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria.

De esta manera, las acciones desarrolladas y proyectadas por las entidades a las cuales la Corte Constitucional les asignó responsabilidades específicas en el cumplimiento de la Tutela 153/98 muestran resultados positivos en términos de construcción; sin resolver el hacinamiento, que persiste.

1.4. Los nuevos complejos penitenciarios y carcelarios

Entre el 2008 y el 2011 se han entregado nuevos establecimientos de reclusión en los siguientes lugares del país: Jamundí (Valle), La Picota (Bogotá), Yopal (Casanare), Acacías (Meta), Ibagué (Tolima), Medellín (Antioquia), Cúcuta (Norte de Santander), Florencia (Caquetá), Puerto Triunfo (Antioquia), Guaduas (Cundinamarca). A la mayoría de estos establecimientos se les han practicado visitas de inspección por funcionarios de las Defensorías Regionales y de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria.

Algunas irregularidades comunes que se constataron en estos nuevos establecimientos son:

- a) *Entrega parcial de las edificaciones.* A pesar de haber sido puestos formalmente en funcionamiento, transcurrido un tiempo prudencial no se entrega parte de la edificación por encontrarse inconclusa y, por lo tanto, no es posible usarla plenamente; circunstancia que incide gravemente en la clasificación de los internos por categorías conforme a los criterios ordenados en el artículo 63 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario). Esto, a su vez, deriva en una concurrencia indiscriminada de delitos, lo cual es una de las causas de agresiones físicas entre la población reclusa, hecho que en la actualidad se está presentando con frecuencia en estos establecimientos recién inaugurados.

Lo anterior, sumado a otras deficiencias halladas por la Defensoría del Pueblo y puestas en conocimiento de la Dirección General del Inpec, está sometiendo a condiciones oprobiosas a los internos trasladados hasta dichos establecimientos de reclusión, lo cual viola y amenaza de manera flagrante los derechos humanos de estos, quienes, por las circunstancias derivadas de la privación de su libertad, no pueden proveerse por sí mismos los medios básicos para la satisfacción de sus más elementales necesidades.

Por otra parte, las condiciones adversas en que funcionan estos centros de reclusión y el déficit de funcionarios y de medios para laborar hace que sus esfuerzos deban multiplicarse en jornadas laborales que rebasan su capacidad de desempeño y su obligación de velar por la atención, la custodia y la vigilancia de los internos y por la seguridad del establecimiento.

Esto conduce a la conclusión de que por parte de las autoridades concernidas hubo una inexcusable improvisación y precipitación en la inauguración y puesta en funcionamiento de los citados establecimientos, que también afectan al personal de guardia y administrativo allí asignado. Un ejemplo de lo afirmado se constató en el establecimiento penitenciario de Guaduas, Cundinamarca, cuya construcción fue anunciada con una arquitectura apropiada para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de internos, y con el cual, según Fonade, se pretendía ampliar la capacidad de los establecimientos adscritos a la Regional Central del Inpec.

b) *Traslado de los internos.* En los traslados que se realizan desde las distintas penitenciarías y cárceles del país para poblar los nuevos establecimientos, la Defensoría, a través de las quejas y la verificación de estas, pudo establecer la existencia de varias irregularidades originadas en la ausencia del diseño de un plan operacional para la realización de dichos traslados, razón por la que se formularon al Director General del Inpec y al señor Ministro de Justicia¹³³, las siguientes observaciones y recomendaciones:

- El traslado de internos pertenecientes a diferentes regiones del país a un nuevo establecimiento afecta la convivencia de la población reclusa y se refleja en enfrentamientos regionales entre internos, como lo demuestra la dinámica cotidiana del sistema penitenciario y carcelario del país.
- Previo al traslado, es imprescindible el estudio de la hoja de vida del interno (cartilla biográfica) como también de su historia clínica. Esto con el fin de no trasladar a internos que tengan pendientes diligencias judiciales por otros procesos diferentes a los de su condena, o a internos con tratamientos médicos especializados o con cirugías pendientes.
- Se debe tener en cuenta el citado estudio de la hoja de vida o cartilla biográfica para identificar el sitio donde se le ha de ubicar inmediatamente después de su llegada al nuevo establecimiento (alta, mediana o mínima seguridad, sección de sanidad u otros sitios). La ubicación debe ser temporal mientras la Junta de Asignación de Patios confirma o revoca la clasificación hecha en el establecimiento de procedencia. Actualmente a todos los internos trasladados se les ubica en un mismo sitio en el nuevo establecimiento mientras se hace la respectiva clasificación, lo cual se lleva a cabo en un tiempo prolongado.
- Se debe tener en cuenta si el interno es cabeza de familia. Con el traslado del interno del domicilio de los hijos menores de edad se violarían los derechos humanos de estos al provocar desarraigo familiar adicional a la reclusión inicial del interno. Al respecto, el Inpec no debe hacer caso omiso de lo dispuesto por la Corte Constitucional en recientes sentencias de tutela¹³⁴ en las que se ha ordenado a dicho Instituto que en un término prudencial proceda al traslado a un lugar cercano o de más fácil acceso al sitio donde residen sus hijos.

133 Oficios de la Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria número 1661 y 1690, del 25 de agosto de 2011, enviados al Ministro de Justicia, Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero y al director general del Inpec, brigadier general Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia, respectivamente.

134 Se destacan: T-319/2011, T-374/2011 y la T-488/2011.

- Una vez realizados los pasos anteriores, en el mismo plan operacional se debe tener en cuenta la calidad del transporte terrestre o aéreo para efectuar dicho traslado y así evitar accidentes como los sucedidos en el pasado. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas de seguridad que se deben observar en esta clase de procedimientos y siempre que no sean violatorias de los derechos humanos de estas personas.
- Una irregularidad que genera muchas quejas es la del extravío de las prendas de vestir de los internos, de sus elementos de aseo personal, de sus hojas de vida e historias clínicas. Al respecto, el Inpec debe consignar en el plan operacional para la realización de este tipo de traslados que estos elementos lleguen primero o simultáneamente con los internos. Así mismo, se debe estipular que las prendas de vestir y los elementos de aseo deben ser cuidadosamente requisados e inventariados para facilitar su entrega y que, en caso de una nueva requisa de los elementos, esta se debe hacer en presencia del interno.
- Dentro de la misma semana de llegada del interno, se le debe hacer una inducción sobre el reglamento interno del nuevo establecimiento con el propósito de que conozca sus derechos y deberes, los respectivos horarios de visita y las actividades rutinarias dentro del penal.

Con el cumplimiento de los anteriores elementos mínimos que deben regular los traslados y que están contenidos en esta propuesta de un plan operacional se procura promover el respeto de la dignidad humana del interno y evitar la violación de sus derechos fundamentales.

c) *Otras irregularidades comunes, son:*

- Las celdas para el descanso nocturno no son unipersonales.
- En las áreas para visitantes no se tuvo en cuenta el número de internos reclusos, lo que hace que este sitio sea muy reducido para su función y se congestione en los días de visita.
- No existe espacio ni infraestructura para consultorios médicos, ni sitio de hospitalización para los internos o internas recién operados o que requieran un tratamiento especializado.
- Las celdas destinadas a las *puérperas*¹³⁵ en la penitenciaría de Cúcuta son un peligro para los *neonatos*¹³⁶ por la ubicación de los camarotes o sitios de descanso.
- El espacio para la toma del sol de los internos, sometidos a aislamiento por seguridad o castigo, se asemeja a una *jaula* en la que se les encierra de manera tal que si bien se cumplen requisitos de seguridad se les somete a condiciones indignas. Esto ocurre, por ejemplo, en el establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca) que aparece en la foto siguiente:

135 Mujer recién parida.

136 Recién nacido.



Establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca). Archivo fotográfico. Defensoría del Pueblo. Regional Valle del Cauca. Visita de inspección, 30 y 31 de agosto; 1° y 7 de septiembre de 2010.

- Los sanitarios no brindan suficiente privacidad a los internos para hacer sus necesidades fisiológicas, como se ilustra en la fotografía anexa.



Establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca). Archivo fotográfico. Defensoría del Pueblo. Regional Valle del Cauca. Visita de inspección, 30 y 31 de agosto; 1° y 7 de septiembre de 2010.

d) Por otra parte, la Contraloría General de la República, en desarrollo del Plan General de Auditoría (PGA) 2011, en diligencia de inspección practicada entre los meses de octubre a diciembre de 2011 en el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí (Valle del Cauca), reportó al Inpec los siguientes hallazgos¹³⁷:

- No se realiza el mantenimiento técnico requerido, con equipo especializado, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP). Tampoco a los ascensores, equipos de refrigeración, subestaciones, plantas eléctricas, aire acondicionado y calderas del mismo establecimiento. El mantenimiento que se efectúa es de tipo correctivo, es decir, sólo se lleva a cabo cuando se reporta la avería de algunos de los equipos.
- Existen sectores que presentan insuficiencia en las redes eléctricas debido a que la acometida no tiene el calibre necesario para conducir la corriente requerida en el momento en que se tiene conectados a la red equipos que demandan alto voltaje. Igualmente, en los espacios destinados a talleres, no hay una adecuada instalación eléctrica, no obstante que se utilizan equipos que requieren condiciones especiales para su funcionamiento.
- Las bajantes de la red hidrosanitaria de las construcciones presentan un diámetro pequeño para evacuar las aguas servidas. Adicionalmente, las bajantes de las aguas lluvias no tiene un descote adecuado a un sumidero. Todo esto puede generar taponamiento de la red y empozamiento del agua.
- La red contra incendios no se encuentra en funcionamiento, debido a que la tubería instalada para tal fin presenta corrosión.
- En los patios del sector tres de la edificación destinado a los sindicatos, no se construyeron sifones lo que produce inundaciones durante las lluvias y dificultad en la labor de limpieza de los patios. Sobre este particular el Inpec realizará las adecuaciones necesarias.
- El establecimiento presenta deficiencias de funcionalidad relacionadas con los diseños para la construcción y su articulación con las necesidades reales que se pretendían satisfacer. Así, por ejemplo, los diseños bioclimáticos, es decir, los espacios dejados entre los muros y la cubierta para obtener una mejor ventilación dentro de las edificaciones son demasiado amplios lo que permite que el agua llegue a las áreas interiores en tiempos de lluvia intensa en la región.

Conclusiones:

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- Aún hoy es válido señalar que jamás se podrá garantizar la satisfacción del déficit de cupos existente sin que de manera simultánea a las construcciones y refacciones carcelarias se actúe en aspectos como los enunciados anteriormente. No obstante, desde diferentes estamentos de la sociedad y del propio Estado numerosos voceros institucionales siguen afirmando que la construcción de más establecimientos de

137 Oficio 236-EPCJAM-OFPLA número 02494 del 24 de febrero de 2012, enviado por el Director del EPC de Jamundí, Dr. Francisco Aníbal Ordóñez Guerrero, al Defensor del Pueblo de la Regional del Valle del Cauca, Dr. Lennox Ramos Panchano.

reclusión es la medida única, *más adecuada* e idónea para aliviar el hacinamiento y eliminar otras deficiencias que muestra el sistema penitenciario y carcelario.

- A las entidades responsables se les ha dificultado equilibrar las atribuciones que poseen para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos de reclusión –lo cual es inherente al sistema penitenciario y carcelario– con los demás deberes en general y con los deberes especiales de respeto, que, en su calidad de garantes, tales autoridades deben observar respecto a los derechos fundamentales de las personas sometidas a detención y prisión.
- Paulatinamente el Inpec ha trasladado funcionarios de la guardia penitenciaria y carcelaria de los establecimientos de reclusión antiguos para que atiendan las necesidades laborales de los establecimientos nuevos, sin incrementar proporcionalmente la planta de este personal. Esta insuficiencia ha producido por igual en todos los establecimientos del orden nacional un déficit de guardianes, lo cual va en contra tanto de los derechos de estos funcionarios que se ven sometidos a extensas jornadas de trabajo, como de los derechos de los internos, ya que por ese déficit se incumplen las remisiones a las citas médicas externas y diligencias judiciales, hay demoras en llevarlos a sus residencias a cumplir su detención o prisión domiciliaria y dificultad en las movilizaciones dentro del propio establecimiento para la realización de ciertas actividades rutinarias o eventuales.

Por idéntica y simultánea causa los establecimientos penitenciarios y carcelarios padecen un déficit de funcionarios administrativos, lo que se refleja en el trámite lento de las peticiones que formulan los internos, bien sea que se trate de asuntos jurídicos o de asistencia social, entre otras materias.

- Desde otro ángulo, se continúa con una política criminal a nuestro juicio errada, que en medio de su inestabilidad, mira la prevención de la criminalidad sólo desde la óptica de la intimidación o miedo que supuestamente produce la norma penal en todos los individuos de la sociedad, es decir, desde la amenaza de una sanción como consecuencia punitiva, preferiblemente la privación de la libertad. Esta visión se traduce en la utilización del incremento de la cuantía de la pena privativa de la libertad como instrumento intimidante y por ende disuasivo (recuérdese el reciente proyecto de ley para instaurar la cadena perpetua), al que se suma la ausencia de ejecución efectiva de los proyectos, planes y programas para la resocialización o reinserción social de las personas condenadas, factor que a su vez es uno de los ingredientes de la reincidencia delictual. Valga observar que estos son sólo dos de los elementos que contribuyen, de manera directa, a la sobrepoblación carcelaria y penitenciaria en el país.

En el mismo sentido, se cuenta con una política penitenciaria que al igual que la criminal es incoherente, y que además antepone la seguridad carcelaria y la represión a la reinserción social del condenado y al respeto de sus derechos fundamentales.

- En cuanto a la efectiva separación por categorías entre sindicados y condenados, como se expondrá en el aparte de gestión de este mismo informe al Congreso de la República, la Corte Constitucional en la Sentencia T-971 de 2009 manifestó:

Cuarto. En razón a que se mantiene el estado de cosas inconstitucional que en materia penitenciaria y carcelaria se presenta en el país, así declarado en la

*Sentencia T-153 de 1998, y en tanto no se ha cumplido el mandato impartido en la misma de separar a los detenidos de los condenados, se **ORDENA** al Director del Inpec, y al Ministro del Interior y de Justicia que en un término de dos (2) meses a partir de la notificación de este fallo, inicien las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para proceder a separar las internas condenadas de las que están sindicadas o acusadas en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país donde esa medida no se aplica.*

En este marco de cosas, es difícil suponer siquiera un mejoramiento de los males que aquejan el sistema penitenciario y carcelario colombiano. En consecuencia, se recalca que si en verdad se quiere incidir positivamente en la problemática carcelaria y penitenciaria es necesaria la voluntad política, sincera y decidida, de crear alternativas a la pena privativa de la libertad, despojándonos del prejuicio de que si así se actúa las calles se van a inundar de delinquentes.

Mientras no se abandone la perniciosa costumbre de pretender dar solución a todos los problemas sociales con la cárcel, mientras no se incursione de una vez por todas en una verdadera política criminal de alternatividad penal propia de un Estado social y democrático de derecho como el prometido en la Constitución Política, mientras no seamos conscientes de la existencia de la proporción: a mayor política social justa menor política criminal represiva, mientras nos preocupemos más por reprimir que por prevenir adecuadamente la delincuencia, seguiremos igual o peor que como nos encontramos actualmente en esta materia.

El problema carcelario requiere mucho más que asignación de partidas del presupuesto nacional para construcciones y refacciones. Como ya lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998, se 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.

2. Estudio del Proyecto de ley número 210 de 2011 Cámara, por medio de la cual se expediría un nuevo Código Penitenciario y Carcelario

Para el análisis de este asunto partimos del “Informe de ponencia para primer debate en Cámara” entregado por los ponentes de dicho proyecto de ley al presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la que se manifiesta el total apego a los instrumentos internacionales suscritos por Colombia sobre derechos humanos y a las declaraciones de los organismos internacionales relativas a la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, para lo que se convertiría en el nuevo Código Penitenciario y Carcelario. Sin embargo, en el desarrollo del citado texto, ya en la formulación de las normas que lo concretan, son evidentes las omisiones y contradicciones respecto a aquella declaración o promesa inicial. En efecto, allí se expresa¹³⁸:

1. El proyecto de ley

a) Principios Generales y Derechos Humanos

A partir de los principios constitucionales fundamentales, el proyecto de Código Penitenciario y Carcelario destaca aquellos que son específicos de la vida en prisión y

138 *Gaceta del Congreso*, Senado y Cámara, año XX-Nº 359, Bogotá, jueves, 2 de junio de 2011.

que deben ser respetados en toda sociedad constitucional y democrática, como son los principios de eficacia de los derechos fundamentales, de respeto a la dignidad humana, de distinción razonable, de intervención mínima, de sujeción a los reglamentos penitenciarios y carcelarios y de reserva profesional.

Siendo así, su redacción se inspira directamente en el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión¹³⁹, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas¹⁴⁰, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos¹⁴¹, y demás convenios y tratados internacionales para la protección de los Derechos Humanos en general.

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó un estudio parcial del articulado del citado proyecto de ley y lo envió al ponente coordinador en la respectiva célula legislativa¹⁴². Son múltiples los reparos, falencias e incongruencias que la Delegada detectó en el texto del referido proyecto de ley, razón por la cual en reunión convocada en Bogotá el 8 de junio del 2011 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en la que estuvieron presentes representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, del Inpec, de la Universidad de los Andes y de varias ONG, reiteramos nuestras observaciones. Y, dado que esta iniciativa legislativa tiene su origen en el Ministerio del Interior y de Justicia, se le solicitó a esta cartera el retiro de dicho proyecto y en su lugar conformar una comisión interinstitucional de estudio con la participación de la sociedad civil, representada en las ONG y universidades interesadas, que deliberará en un tiempo previamente definido sobre las reformas a la legislación penitenciaria y que el revisado proyecto de ley sobre la materia se entregará al Congreso.

El aparte introductorio y general de dichos reparos es el siguiente:

Es inútil tratar de transformar el sistema penitenciario con la simple enunciación de normas que acojan los más modernos y depurados mecanismos cuya positividad incluso se haya demostrado en otras latitudes, pues el entusiasmo que casi siempre rodea la elevación a nivel legal de fórmulas en teoría perfectas, tropieza con barreras infranqueables que sólo serán removibles cuando se impulse una política que aglutine los elementos conformantes del fenómeno. De lo contrario, en la práctica, provocará el nacimiento de injustificadas esperanzas que muy pronto se desvanecerán por propiciar el frecuente error de atribuir los males de la organización penitenciaria a deficiencias de orden jurídico.

Hemos observado el anuncio de un proyecto de ley por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario para corregir el actual sistema que se asocia con ineptitud, corrupción e inanidad, procedimiento que equivale a buscar supuestos resultados que

139 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1998.

140 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en su 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

141 Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

142 Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, Oficio número 4030-999 del 20 de mayo de 2011 enviado al doctor Henry Humberto Arcila Moncada, Representante a la Cámara y ponente coordinador del referido proyecto de ley. Así mismo, dicho estudio se envió a los siguientes congresistas: Juan Carlos Salazar Uribe, Hernando Alfonso Prada Gil, Orlando Velandia Sepúlveda, Germán Varón Cotrino y Carlos Arturo Correa.

al final no pasarán de premiar buenas intenciones que en las actuales circunstancias resultan insuficientes, como que combaten apenas los síntomas, dejando el mal intacto. Lo anterior lo afirmamos porque es innegable que desde la misma cúpula gubernamental, la prioridad hasta ahora no ha sido la de diseñar un sistema penitenciario y carcelario dotado de funcionalidad y coherencia, destinado a asegurar su aplicabilidad y eficacia con los recursos de todo orden que se requieren para ello y garantizar el respeto real de los derechos humanos de la población reclusa. En cambio, las torpezas y desaciertos se han venido acumulando desde hace bastantes años, agudizando en medio de clamores cada vez más perceptibles el espectro de una crisis que amenaza con desaprovechar las posibilidades estatales de aplicación de adecuados y oportunos remedios.

La Ley 65 de 1993 ha pasado casi inadvertida para los funcionarios de todas las jerarquías y niveles, a pesar de contener dispositivos en extremo saludables y en múltiples aspectos emparentados con la solución de los más urgentes y preocupantes problemas de orden penológico, pese a haber estado rodeada su aparición de una publicidad casi sin precedentes y de anuncios previos de recogerse dentro de sus líneas la filosofía de la nueva Carta Política y de los tratados internacionales sobre la materia.

Hoy—después de dieciocho años de regir— debemos señalar que sus principales institutos continúan sin ser llevados a la práctica y nunca se notó además el deseo de hacerlo, y en cambio se propone un nuevo estatuto que en algunos puntos se equivoca de manera grave o se queda bastante corto y en veces proyecta la sensación de apartarse de lo existente para penetrar a los predios de lo irracional e inconstitucional.

En similar sentido, es bien poco lo que se puede lograr en el área de tratamiento penitenciario sin el diseño de estrategias que busquen el acercamiento real del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad a la personalidad del procesado, faceta que no parece generar interés de ninguna clase, evidenciada en las escasas y tímidas alusiones que al respecto se hacen, lo cual minimiza y debilita regímenes como el progresivo, que sólo ha contado con muy escasos intérpretes afanados por imponer criterios objetivos y de una exactitud formal indiscutible, incurriendo en el costoso y añejo error de desconocer la individualidad de los destinatarios, condición perteneciente a la naturaleza del ser humano, sin cuyo conocimiento el fracaso de los demás dispositivos implementados para la reinserción o resocialización de la persona condenada puede casi descontarse.

Además, una sana política penitenciaria no puede diseñarse de espaldas a la realidad social del país, partiendo de un diagnóstico incongruente con ella en campos como el mantenimiento de una estructura organizacional y administrativa poco funcional, que prohija la permanencia de personas, expertas sí en otras disciplinas distintas de la penitenciaria, pero que mantienen su propensión a ubicar al recluso dentro de un contexto de rechazo, de exclusión y de estigmatización irredimibles, lo cual contradice de manera evidente el fin primordial de la pena, cual es la reinserción social del condenado.

En punto a los llamados beneficios administrativos, no basta con que se les tilde de perjudiciales, incoherentes, vanos y hasta discriminatorios, crítica que sería de recibo, siempre y cuando hubiera existido siquiera la voluntad gubernamental de llevarlos a una fase de plena ejecución, puesto que es desaconsejable tachar un dispositivo legal por razones de impracticabilidad si no ha habido siquiera un conato de afirmación positiva

y real de su vigencia, con el resultado de facilitarse un repudio que ha dependido de su negativa a ensayarse por el solo prurito de resistir a lo nuevo.

En el proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso se debe tener en cuenta que dentro de él deben hallarse incorporados dos aspectos perfectamente diferenciables: el administrativo y el judicial o de ejecución penal. Sin embargo, con preocupación se observa que estas dos materias se encuentran mezcladas, lo que da lugar a confusiones.

Antes, en el Código Penitenciario de 1964 (Decreto-ley 1817), la ejecución de la pena no formaba parte del sistema judicial; este era un asunto netamente administrativo. Con la llegada de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, la ejecución de la pena pasó a convertirse en una parte del sistema penal.

Así podríamos continuar aludiendo en términos muy amplios a las propuestas plasmadas en el proyecto examinado, para concluir que este requiere, sin lugar a dudas, un urgente enderezamiento, so pena de correr un albur de imprevisibles consecuencias.

Es de anotar que de un leve análisis del Código Penitenciario y Carcelario vigente (Ley 65 de 1993) se advierte, en cambio, el acatamiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a los diversos documentos que sobre la materia han proferido los órganos internacionales pertenecientes a los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. Obviamente, tal apego es aún deficiente, lo cual justificaría una minuciosa revisión y actualización a la luz del bloque de constitucionalidad y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esta Delegada continuará realizando el correspondiente seguimiento al trámite legislativo del referido proyecto de ley.

C. INFORMES ANUALES ESPECIALES

C.1. LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN. Persistencia del desplazamiento forzado y del estado de cosas inconstitucional. Posibles riesgos de reducción del alcance de las políticas de atención, por efecto de la transición institucional de los respectivos esquemas de atención

La Corte Constitucional mediante el Auto 219 del 13 de octubre reiteró que, frente a la atención al desplazamiento forzado, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) reconocido en la Sentencia T-025 de 2004.

Al respecto, los organismos gubernamentales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), enunciaron en el mes de noviembre pasado, una agenda de reformas y creación de programas, para superar las falencias estructurales identificadas en el Auto 219; no obstante, desde instancias como los Consejos Nacionales y Comités Territoriales de Atención Integral, se ha insistido en que la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, será el principal mecanismo para lograr superar el ECI, con lo cual, parece que se cierra el proceso de desarrollo autónomo de la política de atención al desplazamiento.

La Defensoría del Pueblo valora positivamente la aprobación de la Ley 1448 y viene ejecutando, de manera comprometida, las labores que le corresponde según este marco legal; sin embargo, durante 2011, ha reiterado en diversas oportunidades que la atención al desplazamiento forzado tiene unas características y desarrollos normativos y jurisprudenciales propios, que hacen que no sea posible superar las falencias institucionales del ECI sólo con las herramientas que fija la Ley 1448.

En lo filosófico conceptual, la atención al desplazamiento forzado es diferente a la reparación a las víctimas, en cuanto que con la Ley 387 de 1997 se institucionaliza un enfoque de política de protección especial que busca el restablecimiento de los planes y condiciones de vida afectados por el desplazamiento, conforme al concepto e indicador de Goce Efectivo de Derechos (GED) que toma un mayor impulso con el proceso de la Sentencia T-025, con el cual las respuestas institucionales deben apuntar y valorarse; mientras que la restitución a víctimas de la violencia con la Ley 1448 no institucionaliza integralmente el GED y coloca

un límite al contenido y temporalidad de la respuesta institucional, al incluir el principio de sostenibilidad fiscal y gradualidad, que la Ley 387 no incorpora.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que ambos enfoques de política no son contradictorios, por lo que ha venido planteando la adopción de un proceso de transición institucional, que antes que derogar los desarrollos de la Ley 387 en materia de Goce Efectivo de Derechos, los complementa, con los aportes en materia de reparación, memoria histórica y garantías de no repetición, que trae la Ley 1448.

Dado este contexto, a continuación se presenta un panorama de la situación del desplazamiento forzado y la respuesta institucional en materia de atención al desplazamiento forzado en el pasado 2011. El análisis está estructurado en tres componentes: A. Dinámica del desplazamiento en 2011; B. Análisis de las políticas de atención más significativas dispuestas para la resolución del ECI y; C. Abordaje de una serie de implicaciones que traerá el nuevo enfoque de política que se espera aplicar a la población desplazada en seguimiento de la Ley 1448 de 2011.

A. Dinámica del desplazamiento forzado en 2011¹⁴³

Se observa con preocupación la persistencia del desplazamiento forzado y del regreso de una serie de prácticas de violación a los derechos humanos, como los desplazamientos masivos y el confinamiento poblacional, que se creía estaban en franca desaparición.

A 30 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas¹⁴⁴ registraba que 1'171.102 familias correspondientes a 4'916.108 personas, declararon ser víctimas de desplazamiento forzado interno.

Del total de personas que declararon en el 2011 y fueron incluidas (318.963 personas – 96.620 hogares), el 36,4% fueron expulsadas en este mismo año (116.058 personas – 33.164 hogares) y el 63,6% (202.905 personas – 63.456 hogares) salieron expulsadas en años anteriores (1952 – 2010).

De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el 7,3% de las personas expulsadas en este año se han desplazado masivamente (8.445 personas – 2.482 hogares) y el 92,7% lo ha hecho de forma individual (107.613 personas – 30.682 hogares).

Si bien el Observatorio Nacional de Desplazamiento informaba a fines de 2011, que hay una disminución del desplazamiento forzado interno en Colombia, no obstante, el monitoreo y seguimiento realizado por la anterior dependencia de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, hoy Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, ha logrado constatar el incremento del desplazamiento forzado por la vía de los eventos de desplazamientos de tipo masivo y también el aumento de casos de confinamiento.

¹⁴³ El siguiente apartado retoma los análisis que sobre la materia desarrolla la Coordinación Nacional de Desplazamiento, hoy Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Persistencia del desplazamiento forzado interno en Colombia: Dinámica del desplazamiento forzado. Bogotá, diciembre de 2011. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/desplazados/persistDesplaColombia.pdf>

¹⁴⁴ Acumulado de personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, según año de expulsión.

1. Desplazamiento masivo

El Observatorio Nacional de desplazamiento forzado registró que, entre enero a noviembre de 2011, se presentaron 80 eventos de desplazamiento masivo, en los que 19.364 personas abandonaron su lugar habitual de residencia (5.599 hogares), y de los cuales 2.252 personas (539 hogares) no presentaron declaración de desplazamiento.

En el mismo periodo, la Defensoría registró 110 eventos de desplazamiento masivo, es decir, 28.050 víctimas de desplazamiento forzado que corresponden a 8.308 hogares, lo que representa comparativamente con el mismo periodo de tiempo con el año 2010, un aumento del 50% en eventos, un incremento del 61% de hogares afectados y del 54% en el número de personas desplazadas.

Estos casos se presentaron en 14 departamentos que equivalen al 41% del total nacional. Los de mayor número de eventos han sido Córdoba, Chocó, Antioquia, Nariño, Cauca, Valle, Caquetá, Meta, Bolívar, Huila, Tolima, Norte de Santander y Arauca.

Los municipios con un mayor número de eventos de desplazamiento forzado durante el mismo periodo de tiempo están en los departamentos de *Nariño*: Barbacoas, Policarpa, Ricaurte, El Charco y Tumaco; *Cauca*: Caloto, Caldone, Cajibío, El Tambo, Guapi, Timbiquí; *Córdoba*: Tierralta, Montelíbano, Montería y Puerto Libertador; *Antioquia*: Medellín, Turbo, Anorí, Amalfi, Ituango y Cáceres; *Chocó*: Riosucio, Tadó, Carmen de Atrato (1), Bajo Baudó (1), Unguía (1) y Quibdó (2); *Valle del Cauca*: Buenaventura, Pradera y La Victoria; *Arauca*: Arauca; Norte de Santander: Sardinata; *Bolívar*: Barranco de Loba, San Pablo, Río Viejo; *Putumayo*: Puerto Asís y La Frontera; *Meta*: Mapiripán, Puerto Alvira; *Guajira*: Fonseca y; *Huila*: municipio de Colombia.

2. Confinamiento

El confinamiento es una práctica de restricción y limitación al ejercicio de derechos de la población civil y al acceso de estas comunidades a la acción humanitaria, implementada por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley –grupos de guerrilla, posdesmovilización de las autodefensas, y los vinculados al narcotráfico– y en algunos casos, por integrantes de la Fuerza Pública.¹⁴⁵

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar, que dentro de las comunidades más afectadas por el confinamiento, se encuentran las comunidades negras, comunidades indígenas y comunidades campesinas de la región del Pacífico, Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca–; de la región Orinoquía–Arauca, Guaviare, Caquetá y Meta–; de la región del Catatumbo –Norte de Santander–; la zona del Sur de Bolívar –Magdalena Medio–; zonas de frontera en los departamentos de Putumayo, Nariño, Chocó, Arauca y Norte de Santander.

En el marco del seguimiento al Auto 005, la Defensoría del Pueblo ha logrado establecer la ocurrencia de confinamientos en las siguientes comunidades de la zona del Pacífico:

- En Buenaventura (Valle del Cauca). Comunidades negras de Buenaventura–Cuencas del río Naya, Yurumangui, Cajambre, Anchicayá, Calima y la zona urbana.

145 Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Op cit, páginas 16-18.

- En Guapi (Cauca). Comunidades negras de Caimito, en Guapi. Consejo Comunitario de Caimito de Guapi, comunidades de Playa Chacón, Corozal, Velázquez, Consejo Comunitario Negros Unidos de Timbiquí, Santanal de López de Manglares, Sansón, Consejo Comunitario Guapi Abajo.
- En Tumaco (Nariño). Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, La Balza, La Honda, La playita. Consejo Comunitario del Medio Tapaje, Libertadores y Socio Tapaje.
- En las cuencas del río Atrato (Chocó). Bebara, Bebara Villa, Bebarama, Nigua, Arquia, Murri, La Boba, San José de Buey, Bete, cuencas del río San Juan, en San José (Guaviare) y Mapiripán (Meta). Resguardo Barranco Colorado –asentamiento Puerto Alvira; resguardo Barranco Ceiba– Laguna Araguato; resguardo Caño Mocuare; comunidades colonas mocuare, caño Mitare y Mata de Bambú.
- En Zaragoza (Antioquia). Vereda La 18.
- En Planadas (Tolima). Veredas Las Esmeraldas, Guayaberos y San Isidro del corregimiento de Gaitania.
- En Riosucio (Chocó). Comunidades de la cuenca del río Cacarica, especialmente Bijao.

La ocurrencia de las prácticas desarrolladas por los grupos armados ilegales afectan principalmente los *derechos a la libre circulación de la población civil (Art. 24 CN)*; *al acceso de bienes y servicios básicos necesarios para la sobrevivencia y el acceso a lugares de trabajo* donde desarrollan sus prácticas tradicionales como cultivos de pancoger, de animales de corral, sitios sagrados, entre otros.

B. Análisis de la respuesta a las personas desplazadas

La Defensoría del Pueblo mediante sus labores de acompañamiento a comunidades en riesgo y desplazadas, la realización de misiones a terreno, el seguimiento a programas y proyectos de inversión social dirigidos a estas poblaciones y su participación en espacios de políticas públicas ha logrado determinar una serie de insuficiencias y avances de los esquemas de atención que actualmente están operando y, como mediante una serie de estudios, ha venido informando sobre estas situaciones y planteando recomendaciones que cubren diversos aspectos de las políticas en materia de enfoques diferenciales, políticas sectoriales, valoraciones de procesos de retorno, problemáticas de tierras, indicadores de seguimiento, etc.

Al respecto, se han identificado seis campos de políticas¹⁴⁶ que deberían concentrar el eje de los debates sobre los procesos de fortalecimiento y reforma institucional para avanzar en la superación de las falencias identificadas en el Auto 219, y que a continuación se presentan:

1. Prevención del desplazamiento forzado

La persistencia del desplazamiento forzado hace pertinente revisar los esquemas de atención actuales y, dado que la prevención tiende a girar entorno a los resultados en materia de control y consolidación territorial de la fuerza pública, desplaza el análisis del campo de la efectividad de

¹⁴⁶ Los campos de políticas son: 1. Prevención del desplazamiento forzado; 2. Registro; 3. Atención Humanitaria de Emergencia; 4. Políticas de atención para grupos étnicos; 5. Estabilización y Consolidación Socioeconómica en materia de vivienda y; 6. Estabilización y Consolidación Socioeconómica mediante programas de retornos.

las políticas de derechos humanos al de las estrategias de seguridad, como las llamadas zonas de consolidación, las cuales son hoy, el escenario para los procesos de restitución de tierras y retorno.

Igualmente, se hace urgente acudir a medidas excepcionales y transitorias para la atención prioritaria de la población víctima de eventos de riesgo, confinamiento y especialmente de desplazamientos masivos, que permitan una atención oportuna y adecuada, eliminen la amenaza y amortigüen los impactos generados por las violaciones a los derechos humanos.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, ante la persistencia de las vulneraciones, ha observado que falta avanzar para hacer realmente efectivos *“los procesos y procedimientos judiciales o extrajudiciales, así como las reformas institucionales para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera sostenible”*¹⁴⁷, consolidando las bases de la reconciliación y una paz duradera, que contribuyan a la eliminación de las causas estructurales y mediatas que siguen originando el desplazamiento forzado en Colombia.

2. Del Registro Único de Población Desplazada al Registro Único de Víctimas

El registro es un punto clave de revisión en la transición del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia (SNARIV). Se ha podido establecer que la toma de declaración en el nuevo Formato Único de Víctimas (FUV) ha traído diversas dificultades que se convierten en barreras de acceso para las víctimas de desplazamiento forzado.

Estas dificultades son:

- La entrega de formatos de toma de declaración fue incompleta y se presentaron dificultades en la adquisición de anexos por hechos victimizantes, entre ellos el de desplazamiento forzado.
- Las instrucciones impartidas por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención a las Víctimas y la Reparación Integral, respecto a la no entrega de la colilla a los declarantes, viola el derecho de publicidad de las víctimas del desplazamiento forzado.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera que es necesaria la evaluación del actual procedimiento de toma de declaración, a la luz de lo ordenado por la Corte Constitucional en Auto 011 de 2009, en tanto que el registro y caracterización de la población desplazada es un área de intervención que requiere una agenda propia de fortalecimiento institucional, como parte del proceso para superar el estado de cosas inconstitucional.

3. Atención humanitaria de emergencia

A pesar de los avances en materia de cobertura, se observa con preocupación que, ante las solicitudes de entrega de este subsidio, se empieza a hacer visible la no

¹⁴⁷ Definición de justicia transicional. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Bogotá, junio de 2011. Página 9.

entrega oportuna y su postergación a varios meses, como un patrón de respuesta de las autoridades responsables.

En efecto, se han recibido respuestas a solicitudes de atención, en las que se informa al peticionario que debe esperar de 3 a 6 meses, e incluso un año, para acceder a los recursos monetarios que integran esta fase de atención.

Esta situación es contraria al carácter de urgente de la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), al diferir a seis meses o un año el acceso a este componente, lo cual va en contravía de la urgencia y hace manifiesto que se está trasladando a la persona desplazada, las limitaciones de la capacidad institucional.

4. Enfoque étnico de las políticas de atención

La formulación de políticas de atención para los grupos étnicos, durante 2011, se concentró en el cumplimiento de los Autos diferenciales 004 y 005 de 2009; sin embargo, estos regulan sólo una parte de los marcos de política que afectan las condiciones de vida de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En efecto, el mejoramiento de la atención a estos grupos, es producto de la convergencia de diferentes marcos normativos, lo cual dificulta la existencia de una única hoja de ruta. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tiene impactos significativos en la formulación e implementación de la política pública de atención, reparación integral y restitución de derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas; sin embargo, en los procesos de concertación no se hace visible el influjo de este marco, pues el eje del análisis son las órdenes de los Autos étnicos.

En la puesta en operación de las órdenes de los Autos 004 y 005 se observa que para los procesos de concertación entre las entidades responsables del nivel nacional y los grupos étnicos, se tiende a mantener la oferta social regular de servicios, a riesgo de no responder a los derechos y realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandan. En especial, persisten factores de riesgo al goce efectivo de los derechos al territorio, medio ambiente, derechos humanos y graves perjuicios por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

5. Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de vivienda

No obstante el interés del Gobierno nacional de resolver el problema de cierre financiero de la vivienda para que las familias en situación de desplazamiento puedan comprar en el mercado inmobiliario una vivienda de interés social, el análisis de las medidas en materia de acceso fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2012, y las nuevas acciones previstas en la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, permite aseverar que se insiste en la fórmula de un subsidio monetario que debe ser complementado por la familia, esquema que incluso las autoridades gubernamentales reconocen adolece de eficacia¹⁴⁸. Al respecto, la Corte Constitucional, en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, ha ordenado la reforma de la política en esta materia¹⁴⁹.

148 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia. Informe del Gobierno nacional en respuesta al Auto 219. Bogotá, 8 de noviembre de 2011.

149 Considera la Corte Constitucional en el Auto 219: *“Más que reformular la política de vivienda de manera integral como lo ordenó la Corte Constitucional, la política plasmada en las leyes y demás normas vigentes siguen*

En este contexto, la Defensoría del Pueblo insiste en que el acceso y goce efectivo del derecho a la vivienda para la población desplazada y la superación del rezago en cobertura¹⁵⁰ implica profundizar la revisión de las políticas y sus instrumentos, según las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en el citado Auto 219 de 2011.

Por ende, se considera pertinente una revisión de los programas dispuestos que explore soluciones que contribuyan a garantizar el goce efectivo de este derecho, por parte de la totalidad de los hogares registrados en el RUP¹⁵¹ y de los nuevos hogares víctimas que van a solicitar su inscripción en el registro y no están contemplados en la proyección del costo de la vivienda, como medida de restitución y de indemnización, según la aplicación de la figura de la 'reserva técnica'¹⁵² descrita en el documento Conpes 3712 de 2011.

Frente a la noción de 'reserva técnica', su aplicación abre la puerta a una limitación en el acceso, que según su cálculo de víctimas por reparar es de 618.000 hogares activos¹⁵³ ante un total de 891.789 hogares actualmente registrados, lo cual implica que, en la actualidad, es posible que nuevamente se postergue la realización efectiva del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

6. Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de retornos

El diseño e implementación de la estrategia Retornar es Vivir¹⁵⁴, como se observa en el informe gubernamental presentado a la Corte Constitucional en noviembre de 2011,

sin responder a las necesidades y condiciones de la población desplazada, tal como lo demuestran los resultados de los mecanismos de facilitación de vivienda, tanto en el informe de 1º de julio de 2010 como en el del 16 de marzo de 2011, el Gobierno nacional insiste en que el modelo de subsidios es el vehículo legal más adecuado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable, y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos, pero bajo la misma orientación". Corte Constitucional. "Numeral 64. Reformulación de la política de vivienda". Contenido en el "Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004". Bogotá, 13 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8444.pdf?view=1>

150 De un universo aproximado de 38 mil hogares con subsidio asignado no aplicado, 71.000 en estado calificado, y 400.000 mil hogares no postulados.

151 Que con corte de 30 de septiembre de 2011 asciende a 891.789 hogares.

152 "En relación con el desplazamiento forzado, con base en la información suministrada por el DPS, a la fecha se identificaron 891.789 hogares registrados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) con corte a septiembre 30 de 2011. No obstante, aproximadamente un 22% de los registrados no se ha acercado a solicitar atención por parte del Estado (a esto se le denomina reserva técnica). En consecuencia, el cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618.000 hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78.000 víctimas que, además de ser desplazados, sufrieron otro hecho victimizante". *Conpes 3712. "Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011"*, página 21. Departamento Nacional de Planeación - DJSJ, DIFP, DDRS, DDU, GPE. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Justicia y del Derecho. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social". Bogotá. 1º de diciembre de 2011. En: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IvwupUNoxX4%3D&tabid=1260>

153 *Ibíd*, página 21.

154 Desde octubre de 2010, "USAID y OIM apoyan la estrategia Retornar es Vivir, iniciativa del Gobierno nacional a través de Acción Social que tiene como objetivo el restablecimiento social y económico de las poblaciones que se reubicaron y que retornaron a sus tierras después de ser desplazadas por la violencia. Con la entrega de activos y la recuperación de infraestructura social en 10 departamentos del país, este trabajo conjunto permitirá que más de 3.000 familias afrocolombianas, campesinas e indígenas mejoren su calidad de vida. Dentro de su Política Pública

ha permitido una “*identificación y aprendizaje sobre sendos vacíos y cuellos de botella, ha posibilitado al Gobierno nacional de la mano con las administraciones departamentales y municipales, identificar colectividades y personas, incluidas o no en el Registro Único de Población Desplazada, que manifiestan estar en condición de retornar o la voluntad de reubicarse de manera definitiva*”¹⁵⁵. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, mediante un estudio sobre los procesos de retornos y reubicaciones ha hecho visible las falencias en materia de esta estrategia, en particular, asuntos como: limitaciones en la aplicación de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, desarticulación institucional, incumplimiento de los compromisos de inversión en las zonas de retorno y el clima de inseguridad, son aspectos que afectan la sostenibilidad de los procesos de retorno desplegados¹⁵⁶.

El actual enfoque de política se concentra en atender los retornos que ya ocurrieron y excluye tácitamente el acompañamiento a nuevos retornos colectivos, con lo que se incumple en forma continua con el principio de voluntariedad. Ejemplo de ello lo constituye el Incentivo al Retorno “Familias en su Tierra”, frente al cual el Gobierno nacional señaló que existe una meta de 60.000 hogares que ingresarán de manera progresiva al programa entre los años 2011 a 2013, iniciando con 20.000 hogares en el primer año, lo que hace necesario ahondar en la metodología de focalización de “Familias en su Tierra”¹⁵⁷ de manera que no se generen sesgos que impidan incluir en la estrategia aquellas familias y comunidades que llevan varios años desplazadas y no han retornado.

Como conclusión de este análisis, es pertinente una valoración de los escenarios de ajuste institucional que implicará la atención al desplazamiento forzado, a la luz de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, dado que en ciertos escenarios, como las audiencias de la Corte Constitucional se ha enunciado por las autoridades gubernamentales que esta será la vía para lograr superar el ECI y las falencias enunciadas en el Auto 219 de 2011.

C. Análisis de la transición institucional en la atención a las personas desplazadas por efecto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011

La Defensoría del Pueblo, como lo reiteraremos en el aparte de víctimas, valora de manera positiva la expedición de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, su extensión al campo de la atención a las personas en situación de desplazamiento suscita un interrogante sobre la continuidad de los desarrollos de política gestados en la Ley 387 de 1997 y el proceso de la

de Retornos, que es incluyente, el Gobierno nacional y la Cooperación Internacional apoyan proyectos que benefician a población retornada en general, que no necesariamente están en el marco de la Estrategia Retornar es Vivir, como es el caso de Bojayá (Chocó), La Macarena y Puerto Rico (Meta)”. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-. Agencia de Estados para el Desarrollo Internacional (USAID). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Porque Retornar es vivir*. En: http://www.oim.org.co/Portals/0/Documentos/Docs%20IDPs/BI_N%C2%BA1%20Porque%20Retornar%20es%20Vivir.pdf

155 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. Bogotá, 8 de noviembre de 2011, página 283.

156 Para una lectura detallada de la operación del programa de Retornos, se recomienda ver: *Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, febrero de 2012.

157 La estrategia se focaliza en tres grupos: i) Población de la Estrategia Retornar es Vivir; ii) Nuevos retornos y reubicaciones que se identifiquen, y iii) Procesos de restitución de tierras y casos especiales de poblaciones en donde la CIDH haya interpuesto medidas cautelares o provisionales y casos de poblaciones cobijadas con Autos de la Corte Constitucional.

Sentencia T-025 según la transición institucional que crea la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este orden, hay dos asuntos por considerar al respecto:

1. Posibilidad de institucionalización de un enfoque que reduce el alcance de los derechos por la aplicación de nuevos principios administrativos

Con la Ley 1448 se introducen los principios de gradualidad y sostenibilidad, como criterios que regulan el diseño presupuestal y la operación de los programas y proyectos en la materia. Estos principios abren la puerta para que se supedite el acceso a los servicios de atención a criterios de sostenibilidad fiscal y capacidad administrativa de respuesta. Dos campos de políticas ilustran este posible riesgo: La atención humanitaria de emergencia y la estabilización y consolidación socioeconómica.

1.1. Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). La Ley 1448 de 2011 implica en el contenido de la oferta en AHE modificaciones desfavorables a lo previsto en la Ley 387 de 1997 y en especial al Decreto 2569 de 2000.

En efecto, en 2010 se expidieron la Resolución 03069 de 2010 y la Circular 001, por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional – Acción Social, normativas que sujetan el acceso de la AHE a criterios de orden administrativo (como la temporalidad) y, no obstante las posturas de diversos organismos sobre la regresividad de estas normas, incluida la Defensoría del Pueblo, tal orientación quedó incorporada en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

La introducción de la temporalidad va en contravía del criterio de garantía de subsistencia mínima, dado que no se tiene como marco para prorrogar la atención la situación de exclusión/goce de derechos de las personas, sino aspectos como el tiempo de desplazamiento o si ya ha recibido la AHE, que no reflejan las condiciones de goce de derechos.

1.2. Estabilización y Consolidación Socioeconómica (ECS). En la Ley 387 de 1997, la ECS es una fase de intervención multisectorial, es decir, una estrategia configurada por ofertas institucionales en diversos frentes¹⁵⁸, que tiene una perspectiva de integralidad, que sin embargo, en la Ley 1448 se desdibuja, pues se disemina en las diferentes medidas previstas en dicho marco normativo, así:

- La generación de ingresos, en concepto amplio, se reduce a los programas de empleo rural y urbano¹⁵⁹ y se ubica como medidas de asistencia y de restitución;
- La intervención psicosocial, que hace parte de los componentes del Conpes 3616 de 2009, se incorpora al contenido de las medidas de rehabilitación¹⁶⁰;

158 El artículo 17 de la Ley 387 de 1997: los programas de 1. Proyectos Productivos, 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 3. Fomento de la Microempresa, 4. Capacitación y organización social. 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad y planes de empleo urbano y rural.

159 Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800. Ver: Artículos 66 a 70. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

160 Ministerio de Justicia y del Derecho. Artículos 163 a 169. óp cit.

A la Defensoría del Pueblo le asiste la preocupación relacionada con la coordinación entre las ofertas en materia de estabilización socioeconómica y las de asistencia y reparación. Al respecto, en la respuesta gubernamental a las órdenes del Auto 219 de 2011 se informa que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) asume el liderazgo de la política de generación de ingresos, acorde con los lineamientos del documento Conpes 3616 de 2009¹⁶¹ y, en paralelo, se espera que el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas fije lineamientos en materia de consolidación y estabilización socioeconómica en el marco de la Ley 387 de 1997 que permitan establecer cuáles son los contenidos de derecho para la población desplazada, y cuáles aplican a las demás víctimas, así como la estrategia de transición que garantice la armonía de los desarrollos normativos vigentes.

2. Participación de las organizaciones de población desplazada.

La participación de las personas en situación de desplazamiento forzado obtiene un significativo impulso en la Sentencia T-025 y en especial su Auto 178, que propició el Acuerdo 02 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Decreto 250 de 2005, *“Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”*, mediante lo cual se ampliaron las instancias y dinámicas de participación de las organizaciones de población desplazada en la formulación de las políticas de atención; se reestructuraron los esquemas de participación e interlocución entre administraciones públicas y sociedad civil; y se crearon las figuras de las mesas temáticas y la mesa de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada.

Estos cambios son significativos, si bien aún están en proceso de desarrollo, dado que se requiere el tránsito de la participación en tanto proceso informativo a la participación decisoria con implicaciones de incidencia efectiva en el contenido de los derechos. De la reglamentación y protocolos que se elaboren para estimular y regular la participación de las organizaciones de población desplazada, depende que la transición que crea la Ley 1448 no lleve a que los avances logrados se desdibujen.

No obstante la complejidad que implica el proceso de transición institucional, se considera que aún está abierta una ventana para adoptar un enfoque que posibilite que la reglamentación de la Ley 1448 permita incluir los desarrollados obtenidos en la Ley 387, la Ley 1190 de 2008 y el proceso de la Sentencia T-025, con miras a subsanar el riesgo de adoptar un modelo de atención a las víctimas de desplazamiento que deje de lado lo avanzado hasta el momento, de manera que no se institucionalice un procedimiento regresivo en los programas de atención de las personas en situación de desplazamiento.

En conclusión, la propuesta de la Defensoría del Pueblo es que se explore una vía de transición institucional que no implique simplemente el paso de un esquema de gestión a otro, sino que se asuma que no existe incompatibilidad entre las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y, por tanto, es factible una transición que tienda puentes operativos entre ambos esquemas, de manera que puedan complementarse, profundizando y dando mayor eficiencia a la acción pública en beneficio de las personas desplazadas y las víctimas del conflicto armado en general.

161 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Informe del Gobierno nacional en respuesta a la orden 10 del Auto 219 de 2011. óp cit.

C.2. LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DURANTE EL 2011

Introducción

En el marco y contexto del proceso de justicia transicional que adelanta la sociedad colombiana, el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; cataloga y ubica a las víctimas como sujetos centrales de la acción estatal, fija mecanismos de reparación administrativa y pretende subsanar y compensar, en parte, los daños a las víctimas del conflicto armado interno ocasionados por sus victimarios.

Al respecto la Defensoría valoró como positivo el debate nacional surtido alrededor de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en lo que respecta a la construcción de un marco legal adecuado que garantiza los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, así como la convocatoria que permitió a las propias víctimas y a sus organizaciones expresar sus opiniones en torno a este proyecto de ley.

A lo largo de todo el debate en el Congreso de la República y en el proceso de reglamentación de la citada ley por parte del Gobierno nacional, la Defensoría presentó un conjunto de comentarios y recomendaciones en materia de protección y apoyo a las víctimas, teniendo en cuenta varios instrumentos internacionales como 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 mediante la Resolución número 40/34 del 29 de noviembre de 1985, y 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 en la 56ª Sesión de la Asamblea General el 19 de abril de 2005.

Así mismo, la Defensoría recomendó que fueran tenidas en cuenta las *Reglas de Procedimiento y Prueba*¹⁶² aplicables a los juicios que se adelantan ante la Corte Penal Internacional y algunas

162 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.

de las recomendaciones contenidas en el Protocolo de Estambul¹⁶³ pertinentes para los temas de género y presentó las respectivas sugerencias de modificaciones a la redacción de ciertas disposiciones, en aras de la precisión, la claridad y la coherencia interna del proyecto de ley, su adecuación a otras leyes actualmente vigentes y que regulan algunas de las materias de que se ocupó la ley de víctimas; abordando los siguientes temas: definición de víctimas, garantías del debido proceso, derecho a la restitución de tierras y bienes patrimoniales, medidas de indemnización administrativa, medidas especiales de protección de víctimas, desaparición forzada, enfoque diferencial y el programa de atención psicosocial.

Sancionada la ley de víctimas se inició el proceso de reglamentación de la misma, para lo cual la Defensoría, además de participar en algunos de los Subcomités Temáticos programados por el Ministerio del Interior y Acción Social a los cuales fue convocada con el fin de preparar a nivel interinstitucional el articulado del decreto reglamentario de la ley de víctimas y el documento base para el Plan Nacional de Atención y Reparación, entregó al Gobierno nacional un documento que contiene un conjunto de comentarios alusivos a temas relevantes sobre los cuales considera importante formular recomendaciones.

A continuación se presentan dichos temas que fueron impulsados por la Defensoría a través de la Delegada para la Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado:

1. Adecuación institucional a partir de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El escenario vigente creado a partir de la formulación de la citada Ley 1448 de 2011 recoge la actuación defensorial que se ha venido desarrollando desde la Ley de Justicia y Paz en materia de orientación, atención y representación judicial de las víctimas que además amplía su intervención, en desarrollo del artículo 43 sobre la orientación, asesoría y asistencia judicial a las víctimas.

En tal sentido, de un lado la Defensoría debe realizar un proceso de adecuación institucional según los mandatos y atribuciones conferidas en el marco de esta ley, y de otro lado, debe ajustar los procesos de atención integral a las víctimas en conformidad con este instrumento legal. Para la adecuación institucional, en lo que se refiere a la estrategia de orientación psicojurídica, se destaca la creación de la Delegada de Víctimas del Conflicto Armado Interno que reemplaza y fortalece la Unidad de Atención Integral a Víctimas, para lo cual, de forma gradual y progresiva, se está incorporando a la planta de personal el equipo de profesionales y expertos para este proceso especializado.

De otro lado, la estrategia psicojurídica aplicada a las víctimas del conflicto armado interno, ha venido siendo objeto de una serie de ajustes de tipo programático y procedimental para responder a los desafíos de orientación a las víctimas. Como se planteó anteriormente, el espectro del proceso de orientación y asesoría a las víctimas se amplía debido al reconocimiento de las víctimas, sin importar el victimario en la perspectiva de brindar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

163 El Protocolo de Estambul contiene el “Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes”, adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, Ginebra, 2001.

La intervención de la Defensoría para contribuir a que las víctimas sean efectivamente reparadas debe considerar los siguientes desafíos que implican la actualización, ajuste y ampliación de la orientación psicojurídica a las víctimas:

1. Las víctimas no son exclusivamente aquellas cuyos victimarios se encuentren participando en el proceso de Justicia y Paz.
2. La orientación, respecto a sus vías jurídicas, incluye la justicia ordinaria encargada de juzgar las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
3. La orientación comprende los requisitos y procedimientos para acceder a las medidas de asistencia y ayuda humanitaria (funeraria, salud, educación).
4. La cobertura de la orientación y asesoría involucra los programas institucionales encargados de otorgar las medidas de reparación de tipo administrativo, conforme a la situación particular de cada víctima.
5. Frente al tema de tierras, la orientación se centra en contribuir a precisar el acopio documental para que la solicitud e inscripción en el registro de tierras sea decidida favorablemente.
6. En cuanto al registro único de víctimas, deben recibirse las declaraciones de las víctimas como requisito de procedibilidad en este proceso.
7. Cuando a las víctimas, al valorar su declaración, no se les permita o restrinja su inclusión en el registro único o en el registro de tierras, la Defensoría tiene el mandato de contribuir a su derecho a la reparación integral, mediante la debida interposición de los recursos de ley.
8. En el proceso de indemnización vía administrativa y, en particular, respecto al contrato de transacción, debe asesorar a las víctimas.
9. En los temas de protección a las víctimas del conflicto armado, la orientación debe referirse a los programas institucionales que otorguen protección según los riesgos evaluados.
10. A los equipos psicojurídicos les corresponde analizar el cumplimiento de las medidas y programas de reparación, en perspectiva del monitoreo y seguimiento creado por la Ley de Víctimas.

Todo el proceso de orientación psicojurídica aporta también a la justicia un enfoque reparador, ya que hace conciencia sobre las múltiples necesidades de las víctimas y además interviene en la defensa y restitución de sus derechos vulnerados.

La atención integral a las víctimas por parte de la Defensoría tiene entre otros, los siguientes objetivos:

- a) Obtener mayor presencia, articulación y liderazgo interinstitucional para la formulación de políticas locales y regionales. Esto ha permitido incrementar la capacidad de atención y evitar la victimización secundaria por la desarticulación en años anteriores.
- b) Ampliar la cobertura de atención en zonas antes poco atendidas, de tal suerte que durante los últimos cinco (5) años, desarrollando talleres psicojurídicos, jornadas

interinstitucionales de orientación y grupos de apoyo, la Defensoría realizó aproximadamente 1.200 jornadas, en las que participaron alrededor de 70.000 víctimas.

- c) Crear nuevas rutas de trabajo, a partir de la aplicación de la estrategia psicojurídica, con el fin de adecuar y promover una orientación específica a los derechos de las víctimas, como en efecto se ha logrado.
- d) Incrementar la capacidad instalada para responder a la demanda de orientación. Se ha contratado un mayor número de profesionales que responden a la gran demanda de servicios de orientación y asesoría lo que ha permitido que cerca de 200.000 víctimas hayan recibido orientación respecto a los derechos que les corresponden.
- e) Optimizar la información y retroalimentación a las víctimas respecto al estado de avance de su proceso judicial, para lo cual se ha fortalecido su articulación con representantes judiciales de víctimas.
- f) Evaluar los resultados de la estrategia de orientación psicojurídica, mediante el seguimiento al impacto de la aplicación de la estrategia psicojurídica en los usuarios y el establecimiento de los ajustes correspondientes.
- g) Fortalecer los conocimientos sobre conceptos, rutas y procedimientos que facilitan la orientación a las víctimas de los servidores públicos regionales de distintas entidades, en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

2. Actualización de los métodos pedagógicos del proceso de orientación

La Ley 1448 de 2011, respecto al proceso administrativo de reparación que impone nuevos retos, exige hoy de la Defensoría del Pueblo un esquema de atención especializado de mayor capacidad para garantizar la asesoría y acompañamiento en tareas como: (i) la recepción de declaraciones como requisito de acceso al registro único de víctimas; (ii) la asesoría en procura de lograr el acceso al registro para evitar las decisiones de no inclusión; (iii) la orientación para el trámite de registro de tierras y modalidades de restitución; (iv) la asesoría especializada frente a las medidas de asistencia y de reparación integral; (v) solicitudes de revisión sobre decisiones de indemnización administrativa; y; (vi) coadyuvar en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ley.

Por lo anterior, se ha actualizado el marco estratégico de orientación respecto a los temas del derecho a la restitución de tierras, estableciendo una ruta específica para la orientación y la asesoría de las víctimas de despojo; se redactaron *el Protocolo de Acompañamiento Psicojurídico en Audiencias, con énfasis en la etapa de reparación y sentencia; la Guía de Orientación Psicojurídica a Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones Sin Explotar*, y *el Protocolo de Orientación y Asesoría para las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario Pertenecientes a Pueblos Indígenas*.

3. Coordinación interinstitucional

La Defensoría del Pueblo ha venido participando en diversos espacios interinstitucionales relativos al proceso de transición a la nueva institucionalidad que plantea la Ley de Víctimas:

- En relación con el proceso de sustanciación de solicitudes de las víctimas de restitución de tierras, la Defensoría ha coordinado con la recién creada Unidad de

Gestión de Restitución de Tierras, la labor de alistamiento y entrega de los casos de restitución que se habían recibido en las sedes regionales.

- En un proceso de articulación orientado a poner en marcha los Centros Regionales de Atención y Reparación que la ley define, en 14 regiones del país, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y Acción Social, la entidad ha venido promoviendo espacios de articulación interinstitucional a nivel local para la atención y orientación a las víctimas respecto de su derecho a la reparación integral.
- En lo referente a la capacitación de personeros municipales, en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, se realizaron cuatro eventos en Medellín, Villavicencio, Ibagué y Mocoa, en los cuales se capacitaron 248 personeros y funcionarios de la Procuraduría, sobre los temas de desaparición forzada, el mecanismo de búsqueda urgente, Ley 1448 de 2011 y la actuación del Ministerio Público, a nivel local, en favor de las víctimas.

4. Gestión de la cooperación internacional

Para el fortalecimiento de la Unidad de Víctimas se hicieron importantes esfuerzos, los cuales se vieron consolidados en los diferentes proyectos en los que la cooperación internacional brindó un valioso aporte para desarrollar varias líneas de acción, como fueron:

- Promover la participación de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz.
- Garantizar una mayor presencia y cubrimiento por parte de la Unidad de Víctimas en todo el territorio nacional, particularmente en aquellas regiones apartadas y de difícil acceso. Así mismo facilitar la movilización de los equipos para la organización de los talleres psicojurídicos.
- Brindar una formación continua y la actualización permanente a las duplas psicojurídicas en todos los avances en la materia, así como la normativa y nuevos esquemas de actuación para la orientación y atención a las víctimas.
- Apoyo para la elaboración, producción y publicación de documentos en las diferentes temáticas de atención y orientación a las víctimas, tales como los protocolos de actuación.

Es así como se suscribieron distintos convenios interinstitucionales, entre ellos con el PNUD para el programa de Fortalecimiento a la Justicia, con la Unión Europea para la atención interinstitucional a las víctimas, con USAID para el fortalecimiento en la atención a las víctimas y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la asistencia, asesoría y orientación defensorial a las víctimas.

C.3. DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. Sistema de Alertas Tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo considera que el conflicto armado en el país persiste y se degrada; hecho que constatamos en la permanencia de infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario y de conductas vulneratorias a los derechos fundamentales de la población civil.

Homicidios selectivos contra líderes comunitarios y sociales de comunidades en procesos de reparación y restitución de bienes, población desplazada o confinada forzosamente, amenazas, intimidaciones y restricciones a la movilidad de la población, destrucción de bienes indispensables para la población civil, ocupación y ataques a bienes civiles, entre otras conductas, se siguen registrando en zonas de conflicto, principalmente por las actividades enfocadas al control del ciclo productivo y de comercialización de narcóticos por parte de los grupos armados ilegales y de las actividades económicas ligadas con la minería ilegal y el control de negocios ilícitos relacionados con la extorsión, el cobro de exacciones y el préstamo ilegal llamado “paga diario”, entre otros.

En el proceso de seguimiento del riesgo de vulneración de los derechos humanos de la población civil en vastas regiones del país se ha constatado que persiste, especialmente en algunas, en que se agudiza, como resultado de la reconfiguración de la confrontación armada. La expansión de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, entre las cuales se registran las estructuras armadas denominadas Los Paisas, Los Urabeños, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, El Ejército Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), las Águilas Negras, Los Rastrojos, y otros grupos regionales de menor alcance, es evidente al constatar su permanencia y consolidación en diversas regiones del territorio nacional donde someten a la población civil y le violentan sus derechos.

Por su parte las guerrillas, especialmente las Farc, el ELN y un reducto del EPL, han logrado adaptarse a la ofensiva de la fuerza pública, que por varios años logró disminuir su capacidad bélica y su poder de intimidación a sectores de la población,

replantando su accionar, sus estrategias y tácticas de combate, y sus procesos de financiamiento, recuperando corredores de movilidad y de control de territorios y de los cuales obtienen rentas por medio de las extorsiones a la minería, a las compañías petroleras y a la agroindustria, entre otras, como también de actividades relacionadas con el narcotráfico.

Comunidades en el territorio nacional mantienen altos niveles de vulnerabilidad social y económica, así como desarticulación con la formulación y la aplicación de las iniciativas de desarrollo que se vienen implantando bajo la dirección del Estado. Esta condición de marginalidad es aprovechada por los actores armados que buscan implantar sus procesos de control social y político.

2. Gestión en monitoreo de las dinámicas del conflicto armado

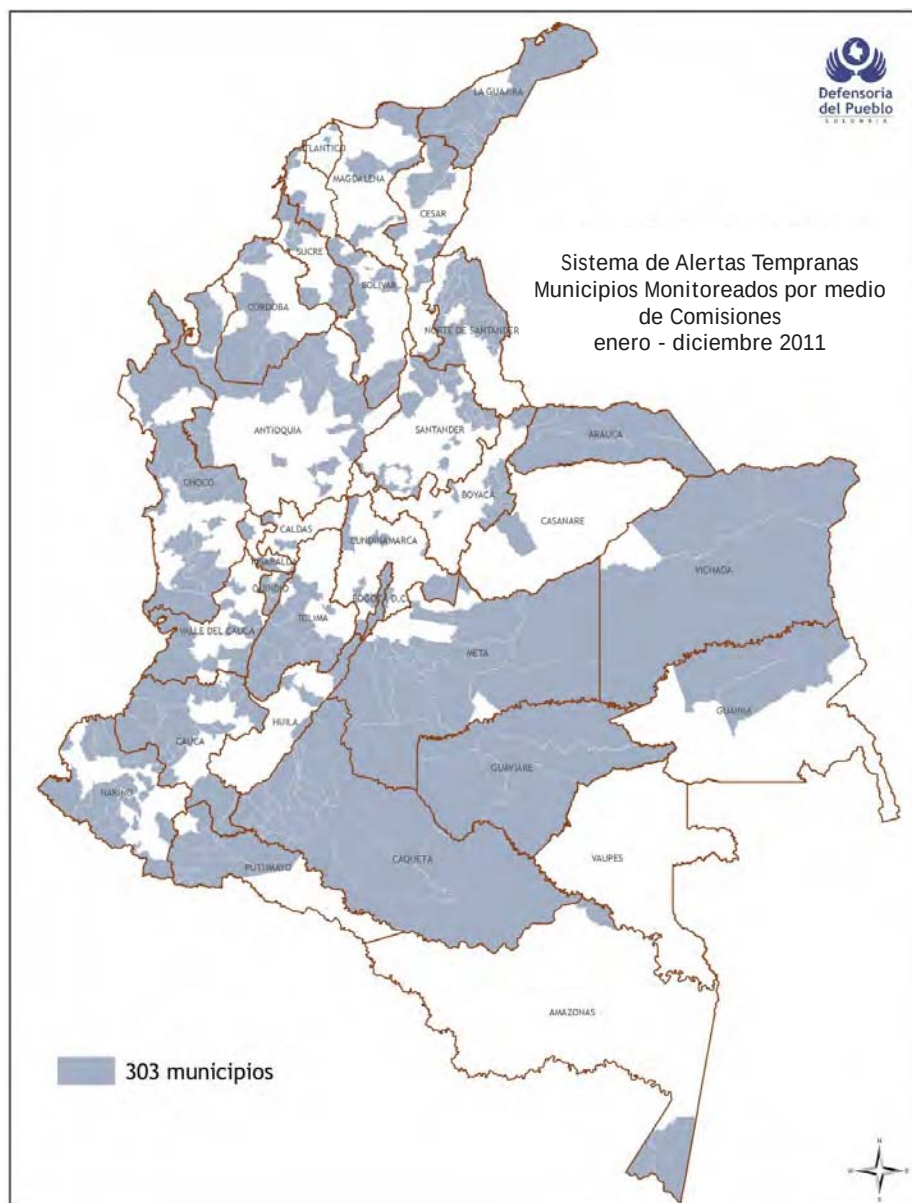
La Defensoría del Pueblo, desde el año 2009, ha fortalecido el Sistema de Alertas Tempranas en su misión de advertencia para hacer frente a la situación de riesgo para la población civil, y se ha constituido en referente obligado de los analistas del conflicto armado, de las instituciones del Estado encargadas de Estos temas y de la sociedad colombiana que le reconoce su observación metódica y el análisis riguroso del conflicto armado.

Las agencias de Naciones Unidas con representación en Colombia, los relatores especiales del Secretario General de la ONU, también han reconocido la importancia estratégica del SAT como mecanismo de prevención de las violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos en el marco del conflicto armado.

Este reconocimiento se traduce en las responsabilidades asignadas por el Estado a través de marcos normativos tales como el Decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; la Ley 1448 de 2011, sobre medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y sus decretos reglamentarios; el Documento Conpes 3673, que adopta la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados.

En el cumplimiento de la misión institucional de monitorear de manera permanente el territorio nacional y valorar las dinámicas del conflicto armado, el Sistema de Alertas Tempranas durante el año 2011 hizo visitas de observación de condiciones de riesgo, vulnerabilidad y presencia de factores de amenaza, aproximadamente a 303 municipios en 30 departamentos del país, donde se ha constatado la vulneración de los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal, entre otros.

Entre las zonas visitadas, se encuentran municipios y comunidades indígenas y de afrocolombianos, comunidades campesinas y de colonos en zonas de frontera, donde la presencia integral del Estado es precaria y se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad, situación que es aprovechada por los actores armados para implantar sus estructuras armadas y someter a la población civil. Igualmente se recorrieron las comunidades asentadas en zonas de alta marginalidad social de las grandes ciudades, capitales departamentales y centros de desarrollo, que registran niveles de pobreza extrema y miseria.

Mapa No. 1. Municipios monitoreados directamente en terreno

Fuente: Defensoría del Pueblo SAT.

En las visitas de observación han participado diferentes instancias defensoriales, y dependiendo de las condiciones, se cuenta con el acompañamiento de representantes de las agencias de Naciones Unidas, Pastoral Social, miembros de organizaciones sociales, defensores de los derechos humanos y representantes de entidades estatales, de los niveles

nacional, regional y local, con el propósito de hacer más patente la situación que se registra y brindar mayor cobertura institucional a las necesidades de la población.

La labor de monitoreo en terreno del SAT, se fortalece creando confianza pública en las comunidades, sus organizaciones, líderes y representantes, y manteniendo permanente comunicación directa. De la misma manera, la interlocución con autoridades regionales y locales, entre las cuales se resalta el trabajo mancomunado con los Personeros Municipales y demás autoridades tanto civiles como militares y de policía, con quienes se socializa la estrategia preventiva de la Defensoría del Pueblo y se hace seguimiento a las medidas adoptadas para la superación o mitigación del riesgo.

El año 2011 inició con una fuerte arremetida de los actores armados en conflicto, en varias regiones del país. En el departamento del Caquetá se registró el ataque a un retén militar instalado en las cercanías del municipio de San Vicente del Caguán, con un saldo de cuatro muertos: tres uniformados y una niña de 11 años¹⁶⁴; en el departamento del Huila, en Neiva, se registraron en la primera semana del año varios atentados con artefactos explosivos a locales comerciales y viviendas que dejaron como saldo daños en bienes civiles, y un menor de edad herido.

Esta grave situación de afectación a la población civil y sus derechos fundamentales, se siguió registrando en otros departamentos del país: en Putumayo, municipio de Puerto Asís, la muerte de un menor de edad nieto del alcalde del municipio y una masacre cometida en zona rural del municipio de Puerto Caicedo donde fueron asesinados cuatro miembros de una misma familia; en Nariño y Santander, se registraron homicidios selectivos de configuración múltiple y las masacres en los municipios de Túquerres y Barrancabermeja, y en Atlántico donde se registraron las amenazas en contra de un grupo de 15 jóvenes en Barranquilla de los cuales posteriormente fueron asesinados dos¹⁶⁵.

Sin embargo, los delitos que tuvieron mayor repercusión ocurrieron en Córdoba, donde, en los municipios de Tierralta, Planeta Rica y San Bernardo del Viento, fueron asesinadas ocho personas entre ellas dos estudiantes de la Universidad de los Andes de Bogotá. Según informaciones preliminares recabadas por el SAT, dichos delitos habrían sido perpetrados por miembros de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas.

Esta violencia causó conmoción en la sociedad. El Defensor del Pueblo exigió la necesidad de implementar medidas de seguridad a fin de neutralizar a los grupos armados y prevenir las violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.

La actividad armada se siguió extendiendo en varios departamentos del país, y a medida que el año avanzaba se registró mayor intensidad en la confrontación, dando muestra de la capacidad de las fuerzas guerrilleras, de pasar de una estrategia de replegarse y evitar la confrontación directa con las fuerzas militares que habían aplicado los últimos años, a una estrategia de ataques y emboscadas a unidades y bases militares para demostrar su capacidad bélica y los resultados de su Plan Renacer. Acciones armadas como las registradas

164 Comunicado de Prensa 1623 del 10 de enero de 2011.

165 Comunicados de Prensa 1625 y 1626 de enero de 2011.

en los departamentos de Arauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Guaviare, Tolima y el Chocó, entre otros, dieron muestras de este cambio de la estrategia militar.

Por otra parte, las estructuras armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, entre las cuales se cuentan Los Paisas, Las Águilas Negras, los Urabeños, el Erpac, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Los Rastrojos, aumentaron su actividad armada centrada en el control territorial y poblacional, las amenazas e intimidaciones a la población civil y sus organizaciones, homicidios selectivos y de configuración múltiple en departamentos tales como Antioquia, Chocó, Córdoba, Atlántico, Sucre, Nariño, Valle del Cauca, Meta, Bolívar y Norte de Santander, entre otros.

Este contexto de conflicto armado, se vio agudizado por la intención de los actores armados de interferir o influenciar el proceso electoral, para elegir administraciones regionales y locales.

En agosto del año 2011, el Sistema de Alertas Tempranas publica el Informe Especial de Riesgo Electoral, que señala esta intención de parte de los actores armados y señala el riesgo alto de perturbación del certamen electoral en 199 municipios del país y el nivel medio en 157.

Otro de los elementos que marcaron durante el año la dinámica de la confrontación armada y la vulneración de los derechos de la población, los homicidios, las amenazas e intimidaciones a organizaciones sociales y comunidades que buscan la reparación en el marco de los procesos de verdad, justicia y reparación, y de restitución de sus bienes, que han sido azotadas por parte de los actores armados que se oponen a estos procesos, y que se han consumado entre otros en los homicidios registrados en Medellín, Apartadó y Turbo en Antioquia, Coveñas, San Onofre y Tolú en Sucre, Buenaventura en Valle del Cauca y en Córdoba en los municipios de Ayapel y Puerto Libertador, entre algunos registrados.

Similar amenaza e intimidación, se detectaron contra las organizaciones de defensores y defensoras de los derechos humanos, en contra de quienes según el Sistema de Información de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos (SIADDHH) del programa Somos Defensores¹⁶⁶, se registraron durante el año 2011, 49 asesinatos.

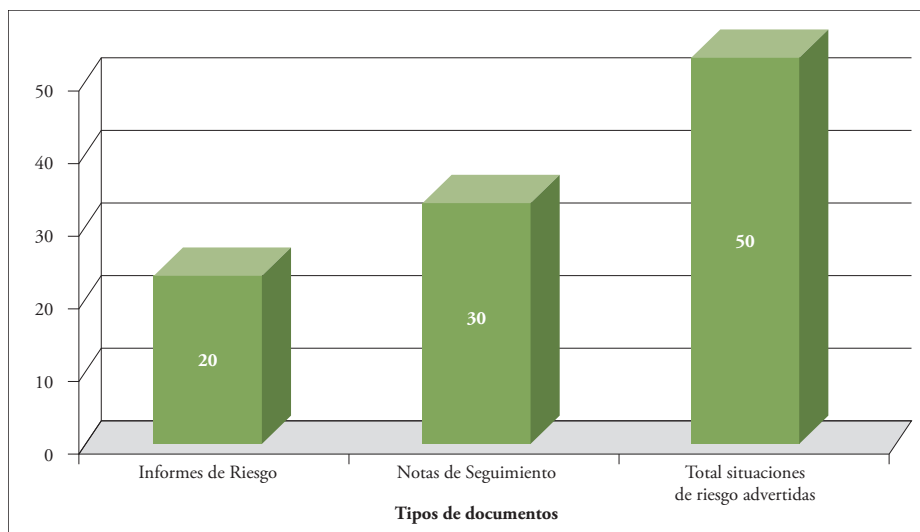
3. Gestión en materia de análisis y advertencia

Cincuenta (50) situaciones de riesgo fueron advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, correspondientes a 20 informes de riesgo (5 informes de riesgo focalizados, 6 informes de alcance intermedio y 9 informes de inminencia) y 30 notas de seguimiento.

Del total de situaciones de riesgo advertidas, El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)¹⁶⁷ ha valorado y oficializado el resultado de 31, y en la totalidad ha declarado la alerta temprana.

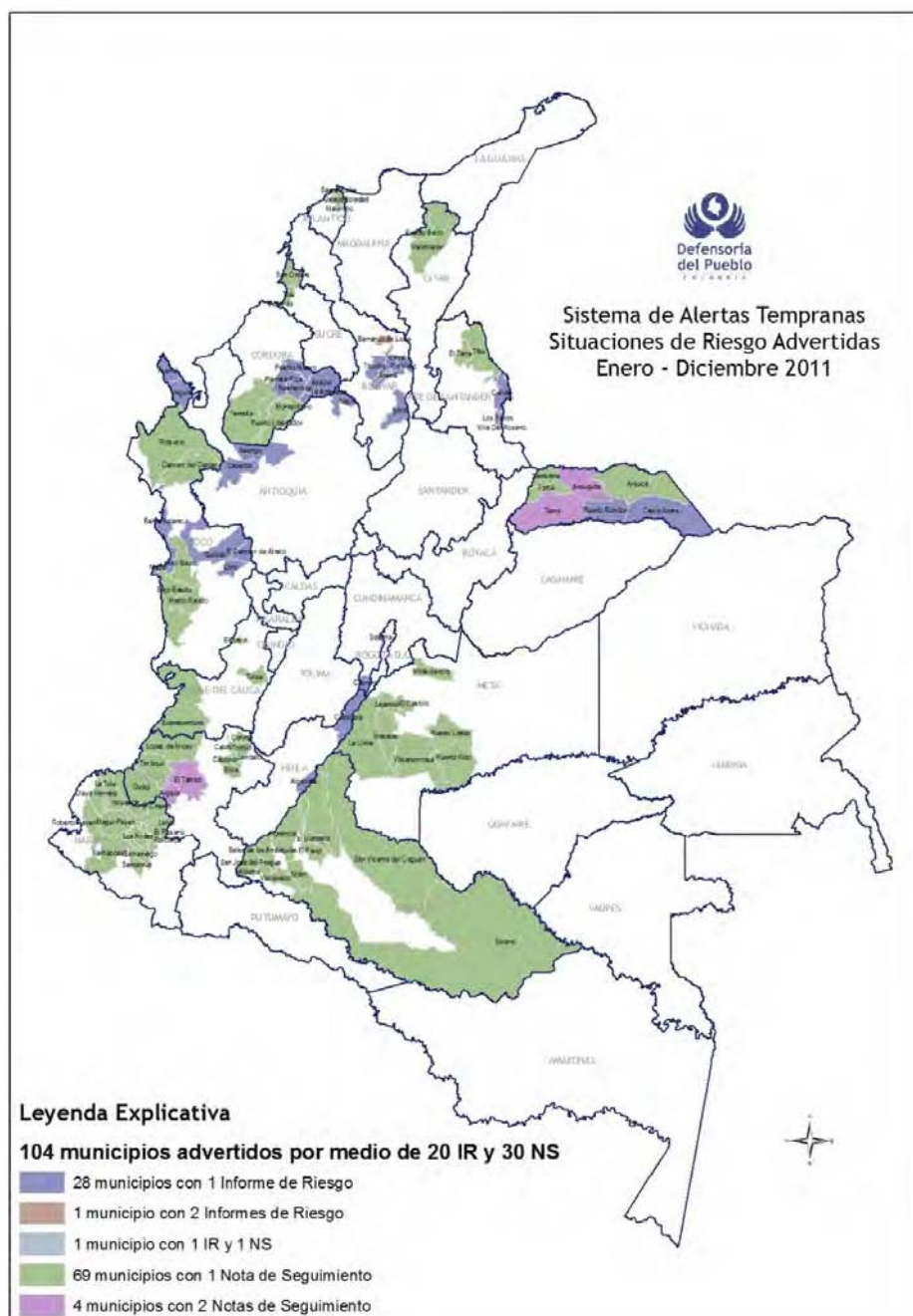
166 Programa Somos Defensores. Claroscuro Informe Anual 2011. www.somosdefensores.org.

167 A partir de la publicación del Decreto 2780 de 2010 se cambió la denominación del CIAT, pasó de Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas como estaba definido en el Decreto 2862 de 2007, a Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y redefine su estructura y funcionamiento.

Gráfico No. 1. Situaciones de riesgo advertidas 2011

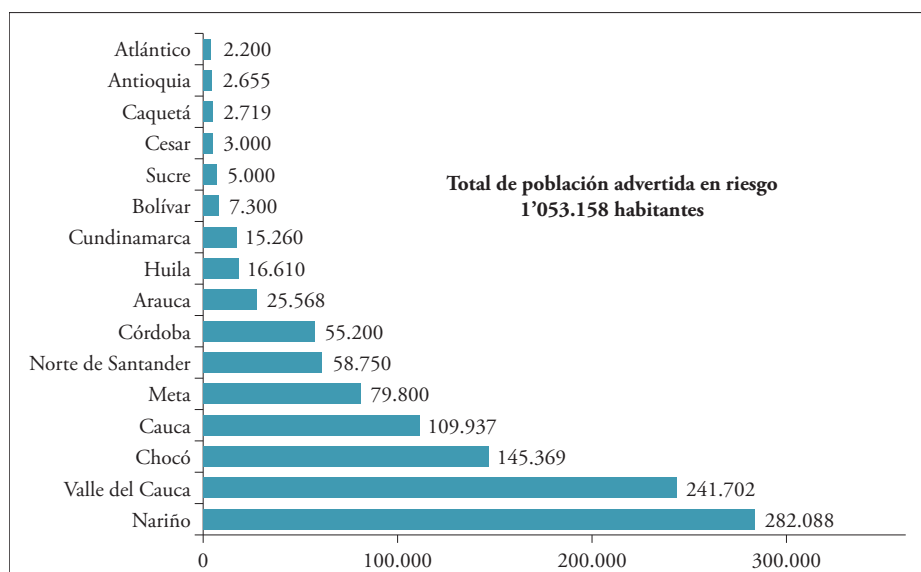
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Las situaciones de riesgo advertidas cubren población y territorio de 104 municipios de 16 departamentos del país, que se identifican en el mapa número 1. Los departamentos ordenados de acuerdo con el mayor número de municipios advertidos en riesgo son: Nariño, Chocó, Caquetá, Cauca, Córdoba, Meta, Arauca, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia, Sucre, Valle del Cauca, Cesar, Cundinamarca y finalmente Huila.

Mapa No. 2. Municipios donde el SAT advierte riesgo para la población civil

El SAT, en su ejercicio de identificación de escenarios de riesgo, de manera complementaria caracteriza el territorio y la población que allí reside y que presenta los mayores niveles de riesgo. Es así como cuantifica la población con base en los reportes oficiales tanto de entidades nacionales como de regionales y locales. Estos procesos permiten identificar los departamentos que mayor cantidad de población en riesgo presentan, son ellos en su orden: Nariño que registra 282.088 habitantes, Valle del Cauca con 241.702 habitantes y Chocó con 145.369 habitantes. Le siguen los departamentos de Cauca con 109.937 habitantes, Meta con 79.800 habitantes, Norte de Santander con 58.750 y Córdoba con 55.200 habitantes. El total de población para la cual el SAT ha solicitado la adopción de medidas de prevención y protección es de 1'053.158 habitantes, que corresponden al 2,4% del total de la población proyectada para el país.

Gráfico No. 2. Total de habitantes identificados en riesgo por departamento 2011



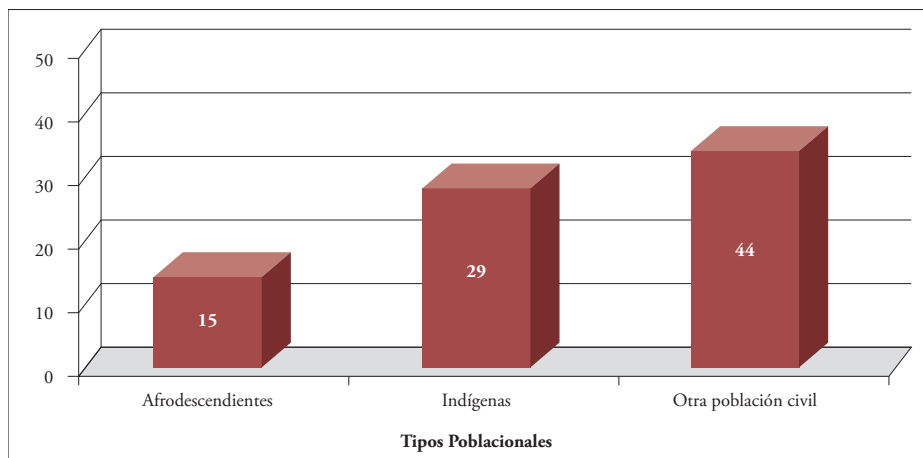
Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

En cuanto hace referencia a los grupos poblacionales¹⁶⁸, el SAT advirtió riesgo en comunidades afrodescendientes en 15 de las 50 situaciones advertidas, y para comunidades indígenas identificó riesgo en 29 ocasiones. El aumento en la participación de comunidades étnicas en escenarios de riesgo ha sido identificado en los últimos años como un indicador de la determinación de los actores armados de incorporar los territorios periféricos y de frontera en los escenarios de confrontación, los cuales están habitados especialmente por minorías étnicas, trayendo consigo graves consecuencias para sus derechos, dada su especial situación de vulnerabilidad. Por su parte la categoría “otra población civil”, que agrupa a comunidades compuestas por colonos, campesinos, población mestiza y habitantes de las grandes ciudades, se identifica en riesgo en 44 de las 50 situaciones de riesgo advertidas. Ver gráfico 3.

¹⁶⁸ Cada informe de riesgo puede advertir simultáneamente a uno o más tipos poblacionales.

La caracterización de la población identificada en riesgo permite identificar la persistencia del riesgo para sectores sociales tales como la población en situación de desplazamiento forzado, líderes de organizaciones sociales, comunitarias y de procesos de reparación y restitución, defensores de derechos humanos, niños, niñas y adolescentes, mujeres, funcionarios públicos, candidatos a cargos de elección popular y autoridades locales y regionales.

Gráfico No. 3. Situaciones de riesgo advertidas por tipo de población 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

En el año 2011, las Farc vuelven a ser la primera fuente de amenaza para la población civil, en el 2010 este lugar lo ocupaban los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas. Este indicador confirma su cambio de estrategia, pasando del repliegue en zonas de retaguardia para evitar la confrontación directa, a la ofensiva directa contra la fuerza pública en amplias regiones del país, tales como la costa pacífica, zonas de frontera con la República Bolivariana de Venezuela y algunas regiones de la Orinoquia y Amazonia colombiana, entre otras. Las Farc se registran como fuente de amenaza en 38 de las 50 situaciones de riesgo advertidas, lo que representa el 76% del total.

Por su parte el ELN es una significativa amenaza para la población civil, en departamentos como Norte de Santander, Arauca, Nariño, Cauca y Chocó, principalmente, como fuente de riesgo en 14 de 50 situaciones de riesgo advertidas, lo que representa una participación en el 28% del total, muy similar a la presentada en los últimos años.

La categoría que agrega a los nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas¹⁶⁹ aparece como factor de amenaza en 35 situaciones de riesgo advertidas del total de 50, lo que corresponde al 70% del total.

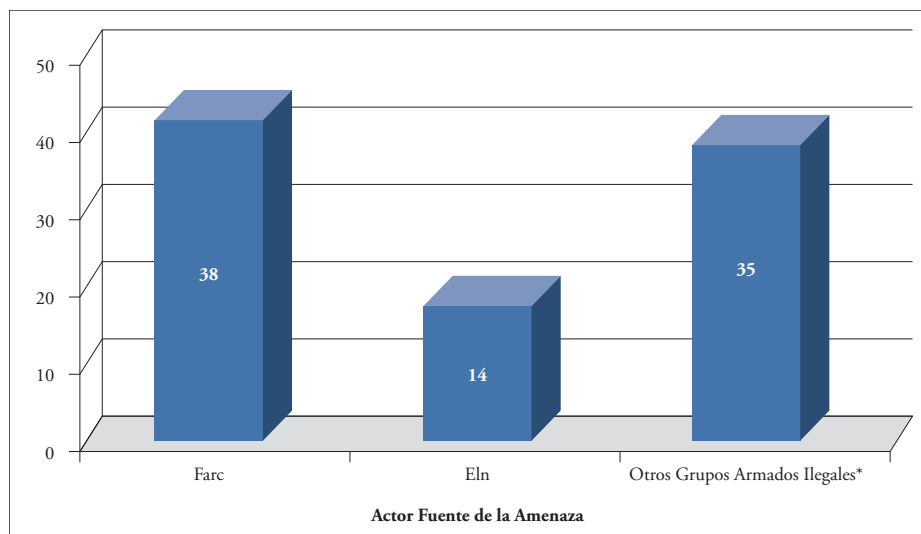
169 Esta categoría comprende los ya denominados por la Defensoría del Pueblo como nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas, entre los cuales se encuentran: Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, Los Rastrojos, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), Oficina de Envigado, Frente Cacique Pipintá, La Cordillera, Autodefensas del Llano, Organización Nueva Generación y otros grupos.

Los departamentos donde mayor presencia y amenaza en contra de la población civil son Antioquia, Caquetá, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Norte de Santander, Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar, Cesar y Meta. Ver gráfico 4.

Comparativamente con las guerrillas, estas estructuras armadas tienen presencia en amplias regiones del país, con las diferentes denominaciones que utilizan, las que más vulneran los derechos de la población son Los Rastrojos, Las Águilas Negras, Los Paisas, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Urabeños, El Erpac y en menor extensión geográfica las Autodefensas Campesinas de Nariño, las Autodefensas Nueva Generación, y otras expresiones armadas de carácter regional.

Estos grupos en los últimos años han venido expandiendo sus áreas de influencia con nuevas estrategias de intimidación a la población civil, modificando sus repertorios de violencia y, como quedó expuesto en el Informe Especial de Riesgo Electoral – 2011¹⁷⁰, ejerciendo presión armada en zonas anteriormente dominadas o con presencia de bloques y frentes de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia.

Gráfico No. 4. Situaciones de riesgo advertidas por actor fuente de la amenaza 2011



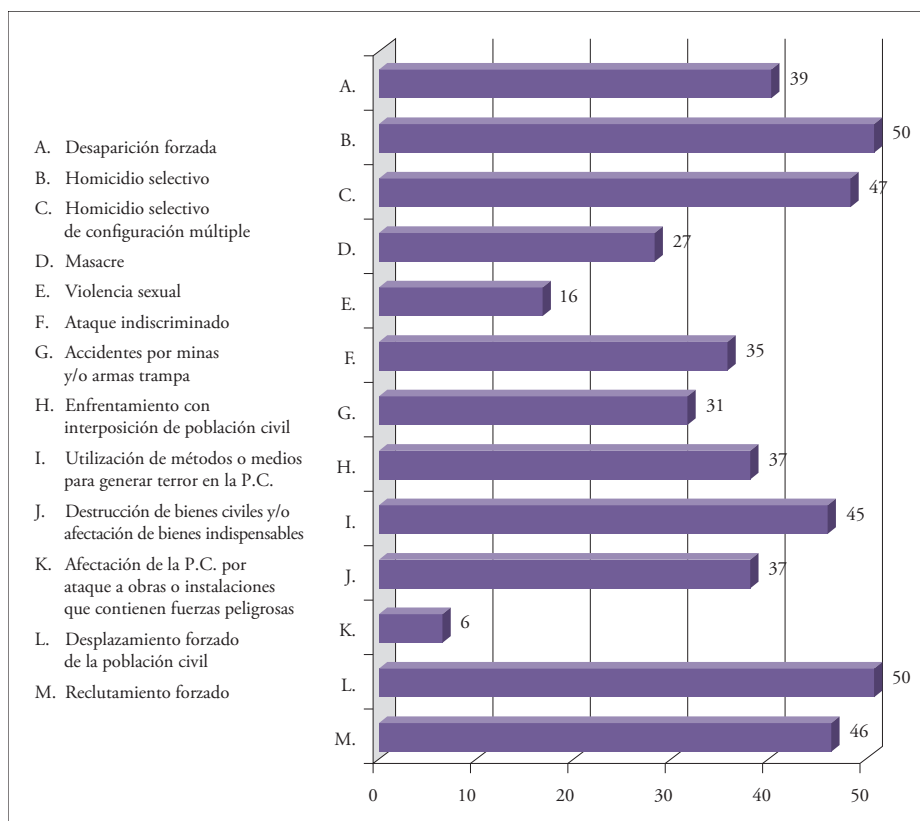
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Uno de los componentes que hace parte del informe de riesgo es la identificación de las factibles infracciones al DIH y los derechos fundamentales amenazados. Las factibles infracciones al DIH que con mayor frecuencia fueron advertidas, son según su orden, los homicidios selectivos y el desplazamiento forzado de la población civil, que se advierten en la totalidad de los Informes de Riesgo y Las Notas de Seguimiento. Le

¹⁷⁰ Documento publicado por la Defensoría del Pueblo con base en el monitoreo y análisis del certamen electoral de 2011 del Sistema de Alertas Tempranas que se presenta, más adelante, en este mismo capítulo.

siguen, los homicidios selectivos de configuración múltiple, el reclutamiento forzado, la utilización de métodos o medios para generar terror en la población civil, la desaparición forzada, los enfrentamientos con interposición de población civil, la destrucción de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, los ataques indiscriminados, los accidentes por minas antipersonal y material explosivo abandonado, las masacres, la violencia sexual, y en último lugar, los ataques a obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas. Ver gráfico 5.

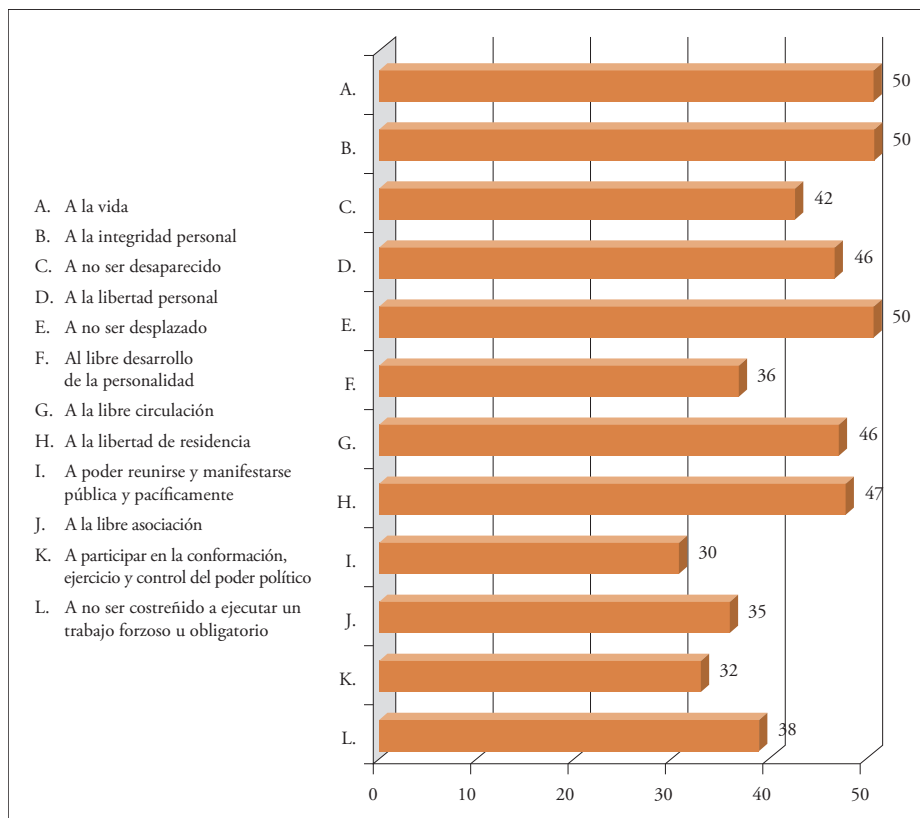
Gráfico No. 5. Situaciones de riesgo advertidas por factible infracción al DIH 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Los principales derechos fundamentales amenazados son el derecho a la vida, a la integridad personal y a no ser desplazado que se registran en la totalidad de las situaciones de riesgo. Le siguen en orden de advertencia, el derecho a la libertad de residencia, a la libre circulación, a la libertad personal, a no ser desaparecido, a no ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre asociación, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, finalmente, se registra el derecho a poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Gráfico 6.

Gráfico No. 6. Situaciones de riesgo advertidas según el derecho fundamental amenazado. 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

4. Informe Especial de Riesgo Electoral – Elecciones regionales 2011

En el mes de agosto se publicó por la Defensoría del Pueblo el Informe Especial de Riesgo Electoral –Elecciones Regionales 2011–, con el propósito de contribuir a la identificación de los escenarios de riesgo por razones de conflicto armado desde una perspectiva de derechos humanos, que permita la adopción de medidas integrales de protección de los derechos civiles y políticos, para evitar la injerencia de los grupos armados ilegales en el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a votar y a participar de forma activa en la campaña política.

Según este documento¹⁷¹ la coyuntura electoral del año se caracterizó:

...diversos factores relacionados con el conflicto armado, dentro de los que se destacan, en primer lugar, el incremento de las acciones del grupo armado ilegal Los Rastrojos, el

171 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/riesgoElectoral2011.pdf>

cual amplía su presencia armada en las regiones donde se desmovilizaron las estructuras de las autodefensas. Se suma a ello, el fortalecimiento de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las extintas AUC, que se autodenominan Los Paisas, Los Urabeños, El Ejército Popular Revolucionario Antiterrorista de Colombia (Erpac), Águilas Negras, Autodefensas del Llano, Renacer, entre otros, a partir de un proceso de reconfiguración, expansión y consolidación en diversas regiones del país. Lo anterior se refleja en la creciente capacidad de interferencia en la gestión de algunas administraciones locales y departamentales, así como en las posibilidades de cooptación de candidatos, movimientos y campañas políticas. Conjugado ello con la aplicación de diversos mecanismos de sometimiento y constreñimiento a la población.

En segundo lugar, las guerrillas de las Farc, ELN y EPL paulatinamente han logrado adaptarse al actual escenario de la confrontación armada, a la ofensiva de la fuerza pública y a los planes militares derivados de la política de Seguridad Democrática, replanteando su accionar, estrategias, tácticas de combate y sus procesos de financiamiento, lo cual les ha permitido recuperar corredores de movilidad y el control de algunos territorios de los cuales obtienen rentas por medio de las extorsiones a la minería, a las compañías petroleras, a la agroindustria, entre otras, como también a las actividades relacionadas con el cultivo, procesamiento y tráfico de insumos y estupefacientes.

El cambio de estrategia de la guerrilla ha afectado a las comunidades, sobre todo, en las zonas rurales, debido al incremento de los controles que impone sobre ciertos sectores de población, lo que les ha permitido influir en las dinámicas organizativas y políticas de carácter local, realizar tareas de reclutamiento y utilización ilícita de niños, adolescentes y jóvenes, como también mantener zonas de refugio y retaguardia en áreas de frontera internacional.

Considerando el interés de los grupos armados ilegales de controlar determinadas zonas del territorio nacional se infieren las pretensiones de las organizaciones guerrilleras, del grupo armado ilegal Los Rastrojos y de los grupos posdesmovilización de las Autodefensas de incidir e interferir en el actual proceso electoral bien sea mediante el respaldo tácito o expreso a determinados candidatos o grupos o movimientos políticos o por medio de mecanismos tendientes a constreñir, cooptar o corromper a los aspirantes y a los electores.

Asimismo, los grupos armados al margen de la ley, mediante el empleo de la violencia, buscarán acallar o rechazar las expresiones políticas o institucionales que se opongan o sean contrarias a sus propósitos. Por tanto, promoverán la asunción al poder local y regional de personas afines a sus tendencias y objetivos políticos. Al alcanzar este propósito los grupos armados ilegales tendrán el camino libre para injerir o influir en las administraciones del nivel departamental y municipal, de manera particular, en el manejo de las finanzas públicas y la contratación estatal y en las fundamentales decisiones que se adopten en la región.

Las expresiones de violencia y los mecanismos a través de los cuales la guerrilla, Los Rastrojos y los grupos posdesmovilización de las Autodefensas –Paisas, Urabeños, Erpac, Águilas Negras, Autodefensas del Llano, Renacer, entre otros–, buscarán interferir y controlar el proceso electoral, por su propia naturaleza y propósitos, son diferentes.

En el caso de las guerrillas, históricamente, estas han expresado y evidenciado su oposición a los procesos electorales como parte de la institucionalidad a la cual combaten y porque aducen razones como la falta de transparencia y de legitimidad de los candidatos y

movimientos políticos. Al mismo tiempo rechazan los escenarios democráticos convocados por el Estado al considerarlos como “farsas” con las cuales se engaña a la población...

... Por su parte, los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se autodenominan Águilas Negras, Urabeños, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), Los Paisas, Renacer, Oficina de Envigado y el grupo armado ilegal Los Rastrojos y las Rondas Campesinas, entre otros, reproducen las prácticas de las antiguas autodefensas por lo que defienden la institucionalidad y el ejercicio de la política en las regiones y en los municipios. Por tanto, estos grupo armados al margen de la ley tratarán de construir o mantener alianzas con sectores políticos que les faciliten el desarrollo de las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, el contrabando de combustibles y mercancías, el despojo de tierras, las exacciones a los recursos públicos, proyectos agroindustriales, mineros y de ganadería extensiva, entre otros.

Estas estructuras armadas ilegales operan brindando seguridad a intereses económicos dedicados a la explotación de territorios con fines particulares, al mismo tiempo que aplican mecanismos de contención violenta a expresiones de protesta social y oposición política, promoviendo la eliminación, el desplazamiento o la cooptación violenta de aquellas personas y grupos sociales que consideran simpatizantes o afines a los grupos subversivos.

En el plano político, al interferir y permear algunos sectores de la institucionalidad, consiguen el doble propósito de asegurar que los administradores de la cosa pública les faciliten las estrategias de control y expoliación del territorio, predisponiendo a su favor sectores de la justicia o de los organismos de seguridad, al mismo tiempo que se aprovechan de los recursos públicos, como soporte de su estrategia militar de dominación.”

En el documento se identificaron 199 municipios en riesgo alto que se distribuyeron en 28 departamentos, y 157 municipios en riesgo medio que se distribuyeron en 27 departamentos del país. La socialización del documento y su contenido se hizo de manera extensa entre las autoridades competentes en velar por el normal desarrollo del proceso electoral que permitió la elección de autoridades locales y regionales, así como en los medios de comunicación. Esta situación permitió la adopción de medidas de prevención y protección en amplias zonas del país, especialmente en las 8 regiones que priorizó la Defensoría del Pueblo.

Posteriormente, en el mes de octubre, antes de la jornada de votación del 30 de octubre, se hizo público un comunicado de la Defensoría que advirtió sobre la persistencia del riesgo electoral por violencia e instó a las autoridades a redoblar esfuerzos para prevenir actos de perturbación en los comicios del 30 de octubre. El documento publicado registró que de acuerdo con la información recogida por el SAT, resultado del monitoreo a los municipios en donde se presentaron amenazas, homicidios, atentados, secuestros y otros actos de violencia en el proceso electoral, en el periodo comprendido entre agosto y octubre de 2011, se registraron ciento diecinueve (119) hechos de violencia, ocurridos en noventa y seis (96) municipios de veintidós (22) departamentos del país: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

C.4. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

1. Situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes

El cambio de paradigma en la legislación colombiana respecto de la normatividad interna que incorpora los contenidos de la Convención de los Derechos del Niño mediante la Ley 1098 de 2006, *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*, y de otras normas que la han complementado, crearon condiciones institucionales para que los derechos de las y los menores de edad en Colombia sea abordada de manera diferente por parte de las entidades encargadas del tema, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad de las autoridades locales en el diseño e implementación de políticas públicas que protejan y garanticen sus derechos. La Defensoría del Pueblo resalta los esfuerzos institucionales con los que se busca dar cumplimiento a dichas disposiciones, que incluye la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en el propósito de garantizar y proteger la infancia en el país, es por ello que la Defensoría del Pueblo acompaña la estrategia *Hechos y Derechos* liderada por la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Sin embargo, en cumplimiento de su misión constitucional y legal de promoción, divulgación y protección de los derechos humanos, la Defensoría constata con preocupación que los derechos de niños, niñas y adolescentes siguen siendo subvalorados y las violaciones a estos permanecen en una escandalosa impunidad, jurídica y social. Las cifras sobre violencia, en todas las manifestaciones, contra esta población siguen siendo excesivamente altas, con tendencia a crecer, y las respuestas de las entidades de gobierno no han logrado el impacto deseado en la prevención, atención y sanción de los responsables. En Colombia no existe sanción penal específica para el maltrato infantil, lo cual envía un mensaje muy negativo a la sociedad sobre el tema, si se tiene en cuenta que durante el año 2011 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹⁷² reportó 58.015 dictámenes a menores de edad, es decir, aproximadamente 159 víctimas por día que fueron lesionadas en hechos no fatales: (i) 1.435 por lesiones accidentales; (ii) 17.628 exámenes médico-legales por presunto delito sexual, (iii) 4.731 lesionados en

172 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Boletín Estadístico Mensual Centro Nacional de Referencia contra la Violencia* (diciembre 2011, enero 2012). Información preliminar sujeta a cambios. Consultado de www.medicinalegal.gov.co.

accidente de tránsito; (iv) 13.253 lesionados por violencia intrafamiliar, siendo las niñas las víctimas mayoritarias con un porcentaje cercano al 53.7%, y (v) 20.908 lesionados por actos de violencia interpersonal. La violencia interpersonal, los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar son, en su orden, las que más afectan los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

Las violaciones al derecho a la vida contra menores de edad también se han incrementado, para 2011, 1177 fueron víctimas de homicidios. Los suicidios son una modalidad de muerte violenta con especial incidencia en esta población, el Instituto Nacional de Medicina Legal reportó durante el año 2011 un total de 109 suicidios, con una disminución de cinco víctimas desde 2009. En los accidentes con víctimas fatales, 811 fueron menores de edad y 458 en accidentes de tránsito. En las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se presentan los más altos índices de lesiones fatales seguidas por Barranquilla, Pasto, Cartagena y Cúcuta.

A las violaciones de los derechos humanos que tienen como origen diversas formas de violencia, se suma la no garantía para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; salvo el derecho a la educación que se ha ido garantizando de manera gradual y el número de niños y niñas que están por fuera del sistema educativo ha disminuido notablemente en los últimos tiempos, como consecuencia del compromiso que han adquirido los mandatarios territoriales, así como por los esfuerzos adelantados para la erradicación del trabajo infantil, pero persiste aún un número importante de niños y niñas, cerca de un millón, que todavía requieren la intervención del Estado. Con este reconocimiento, la Defensoría hace un llamado para que se intensifiquen los esfuerzos que garanticen la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad recomendadas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación; esto con el propósito de atender los altos niveles de deserción e inasistencia escolar que hacen que el derecho a la educación en Colombia siga teniendo serios déficits de calidad y cobertura.

El derecho a la educación y otros derechos estratégicos para niños, niñas y adolescentes se ven seriamente afectados por las condiciones de pobreza y violencia, que los hacen más vulnerables a la explotación laboral infantil y que vincula al mundo del trabajo a los adolescentes; si bien estas son situaciones frente a las cuales la Ley de Infancia y Adolescencia y los Convenios 138 y 182 de la OIT han establecido mecanismos de protección sobre la edad mínima para la admisión al empleo y sobre la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, lo cierto es que en regiones con circuitos económicos ilegales, la explotación del trabajo de jóvenes, niños y niñas se ha convertido en una acción recurrente por parte de los actores armados ilegales, así como una de las principales causas del desplazamiento de familias que buscan la protección de sus hijos e hijas, llegando incluso a generar traslados individuales de los infantes sin la protección de sus padres o de las autoridades.

En todas las situaciones que generan violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, o que limitan el ejercicio de los mismos, las prácticas racistas disminuyen las posibilidades de que los menores de edad, indígenas y afrodescendientes accedan a los bienes mínimos, a servicios de educación y salud. La Defensoría insiste en que es muy grave que esta población sea la que más enfrenta obstáculos para acceder al registro civil, lo cual ocasiona su exclusión de los programas de atención estatales. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo insiste en exigir una mayor actividad institucional, para que la población infantil de comunidades indígenas y afrodescendientes sea incluida, de forma preferencial, en las programas institucionales, necesarios para garantizarles el goce efectivo de sus derechos.

En Colombia, además de las prácticas sociales e institucionales que afectan seriamente el disfrute real de los derechos para las niñas, niños y adolescentes, el conflicto armado genera mayores niveles de vulnerabilidad que reducen las posibilidades reales para el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. A pesar de que están especialmente protegidos por el derecho internacional humanitario, con derechos prevalentes en el orden interno nacional, siguen siendo la población más vulnerable a amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal o armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, entre otras acciones de guerra en las que suelen incurrir los actores del conflicto y los grupos armados ilegales. Vale decir que la mayoría se trata de acciones que pueden ser 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.

Una de las más graves consecuencias del conflicto armado interno en la niñez es que los obliga a abandonar intempestivamente su lugar de origen en búsqueda de condiciones mínimas de seguridad personal y familiar. Se ha establecido que “cerca del 58% de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55% tienen menos de 18 años”¹⁷³. Esta población es, en algunos casos, víctima de violencia sexual y sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados, de acuerdo con el informe Hopkins sobre violencia contra la mujer¹⁷⁴. Adicionalmente, la respuesta estatal ha sido insuficiente, tardía, puntual y no sistemática e integral sin coordinación interinstitucional, sin recursos suficientes y sin un enfoque de prevención que permita desactivar adecuadamente las causas estructurales del problema. Las dinámicas del conflicto armado han generado desplazamientos intraurbanos en las ciudades receptoras, como consecuencia del control social de los grupos ilegales, que reclutan forzosamente a menores de edad e imponen exacciones y otros cobros ilegales.

Adicionalmente, se ha detectado la utilización de menores de edad por parte de los grupos que participan en el conflicto, y que han extendido sus acciones a actividades propias de la delincuencia común. Ello ha traído como consecuencia que algunas autoridades consideren a los niños, las niñas y los y las adolescentes que escapan de estos grupos como delincuentes comunes y los vinculen al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, tomando medidas inclusive privativas de la libertad en su contra, en contravía de la normativa nacional e internacional de derechos humanos sobre el tema. Para la Defensoría del Pueblo, los menores de edad víctimas de estos grupos de delincuencia organizada, contra los cuales no se pueden defender ni han sido defendidos por el Estado, una vez que logran salir de ellos o son rescatados, no deben ser tratados por las autoridades como delincuentes, ni deben ser procesados y sancionados como tales.

Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

El Código de Infancia y Adolescencia creó el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, con el propósito de prevenir y sancionar adecuadamente a los jóvenes en

173 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.

174 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.

conflicto con la ley. En Colombia, los y las adolescentes entre 14 y 18 años de edad que cometen infracciones a la ley penal son procesados ante los jueces de responsabilidad penal para adolescentes. Esto debido a que en la normativa internacional de derechos humanos para los menores de edad, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de formarlos de manera integral para que ejerzan sus derechos de manera responsable, de acuerdo con el ciclo vital de su desarrollo, dentro del marco del respeto de los derechos de terceras personas y del ejercicio de la democracia. Desde este enfoque, es necesario el establecimiento de un procedimiento efectivo que les permita comprender que la sociedad sanciona conductas que afecten los derechos de otras personas y que, de acuerdo con la gravedad del delito cometido, se les pueden imponer diferentes tipos de sanciones educativas, con el propósito de que no incurran nuevamente en ellas y sobre todo para que, al cumplir estas sanciones educativas, estén en condiciones de integrarse de manera adecuada a sus comunidades.

La Defensoría del Pueblo considera que los principios rectores específicos que soportan el sistema de responsabilidad penal para adolescentes deben incorporar, de manera clara, todas aquellas garantías, especialmente las consagradas en el marco normativo internacional de derechos de los niños y las niñas, para el máximo respeto por sus derechos fundamentales cuando sean acusados de la comisión de conductas delictivas. Tales principios y garantías son los siguientes: principio de la mínima intervención penal y la máxima prevención, principio del fin pedagógico del proceso y de las medidas impuestas a los niños y niñas por responsabilidad penal; respeto a la dignidad humana; principio del interés superior del niño; principio del debido proceso; principio de excepcionalidad de la privación de la libertad y de su utilización por el menor tiempo posible.

En este contexto, para la Defensoría un menor de edad infractor de la ley penal, a partir de los catorce años, debe pasar por un proceso judicial que integre el sentido pedagógico de la norma, de tal manera que, como resultado de este proceso, pueda entender las consecuencias de su conducta y las eventuales vulneraciones de los derechos de terceras personas. La Defensoría “insiste en que, antes de los 14 años, las y los adolescentes no deben ser sujetos a medidas de privación de la libertad en ningún evento, ya que dicha medida puede resultar más perjudicial que benéfica para su desarrollo integral. Después de los catorce años, evidentemente la posibilidad de someter a un joven al procedimiento para establecer su responsabilidad o no en la comisión de un delito es mucho menos traumática; sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que tratándose de delitos más graves, y solo de manera excepcional, se pueden aplicar penas que limiten la libertad, con lo cual se responde a las recomendaciones reiteradas de los organismos internacionales de derechos humanos que proponen que la privación de la libertad sea una medida de último recurso y por el menor tiempo posible.

El Código de la Infancia y la Adolescencia ha establecido un catálogo completo de derechos para quienes sean sujetos del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, fundamentado en el establecimiento en Colombia del sistema penal acusatorio, pero con el reconocimiento de la especificidad y diferenciación, orientado por una finalidad educativa, rehabilitadora y protectora que reconozca los principios rectores de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como su interés superior, la protección integral y los demás principios del citado Código.

Cualquier decisión que disminuya los derechos y garantías reconocidas a los menores de edad en la normativa vigente podría instaurar un retroceso inaceptable en el cumplimiento

de los derechos de los niños establecidos en la Convención Internacional, aprobada y suscrita por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Para verdaderamente dar cumplimiento a lo preceptuado, el Estado debe implantar una política pública preventiva que logre desestimular la comisión de delitos, incluidos los cometidos por menores de edad. La prevención de la delincuencia juvenil debe ser una política del Estado en su conjunto y, en tal sentido, la familia y la sociedad deben ser corresponsables. Así lo indican las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil¹⁷⁵. En tal sentido, el fortalecimiento de la familia y la sociedad, y el real respeto y garantía que el Estado logre de los derechos humanos de los menores de edad en Colombia son indispensables para evitar la comisión de conductas tipificadas penalmente.

Finalmente, si bien la Ley 1098 de 2006 representa un ejercicio importante de incorporación de la doctrina de la protección integral, que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que se deben adelantar en los Estados para lograr el mayor nivel de satisfacción de los derechos de la infancia, el Defensor del Pueblo insiste en que es necesario que las instituciones obligadas a la realización, protección y garantía de los derechos humanos de los niños y las niñas coordinen sus esfuerzos de tal forma que sus diversas actividades sean oportunas, eficientes y eficaces.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo insiste en invitar a los mandatarios territoriales a incluir en los planes de desarrollo acciones concretas y específicas dirigidas 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 procure que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria. Es claro que el reto fundamental del Estado colombiano es poner en vigor una política pública de infancia, que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a la prevención de situaciones vulneradoras de los derechos de la infancia. Esto implica necesariamente que los esfuerzos que se deben adelantar en materia de atención, deben tornarse en mecanismos subsidiarios para quienes, a pesar de todo, hayan sufrido detrimento de sus derechos.

Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a brindar oportunidades para que las familias sean los primeros ejes de protección de sus hijos e hijas, para que la sociedad pueda hacer efectivos los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten los escenarios donde los menores de edad obtengan el mayor nivel posible de realización de sus derechos. Ello es aún más importante en la medida en que mediante los esfuerzos que se concreten, se logrará avanzar en el cumplimiento de los fines y principios constitucionales y de los Objetivos del Milenio, como compromiso mundial contra la pobreza y la inequidad al que adhirió Colombia.

El Defensor del Pueblo insiste en la importancia de conseguir que los derechos de niños, niñas y adolescentes sean la regla general y no la excepción, para lo cual los principales esfuerzos deben estar encaminados a la superación del conflicto armado y la de pobreza y exclusión social y económica que afecta a un gran porcentaje de la población colombiana.

175 2° Principio fundamental.

2. Situación de los Derechos Humanos de las mujeres

De todas las violencias de género, que se caracterizan porque expresan las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres, refuerzan estereotipos abusivos de poder y restringen las posibilidades reales para que las mujeres ejerzan plenamente su ciudadanía, una de las más reconocidas e incluso documentada es la violencia sexual en el ámbito privado, hasta hace poco tratada como parte de la violencia intrafamiliar porque, con frecuencia, víctimas y victimarios comparten relaciones de parentesco o algún nivel de conocimiento y relación de confianza. Esta realidad que se refleja en las cifras, ha mostrado que las mujeres, en todas las etapas de su vida, son las víctimas mayoritarias de este tipo de delitos. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), para el año 2011, se realizaron 20.287 exámenes médico legales por presunto delito sexual, de los cuales el 84% correspondió a mujeres y el 16% a hombres.

El mismo informe registra el número mayor de víctimas en los rangos de edad entre 5 y 17 años, y como presunto agresor *“predominan aquellos que hacen parte del círculo familiar con una participación del 34,86% (7.021 casos), siendo los padrastros, padres y tíos/as aquellos que representan los más altos índices de agresión dentro de la categoría familiar”*¹⁷⁶.

La violencia sexual es el delito que tiene lugar mayoritariamente en los espacios privados o domésticos, percibido por la sociedad y las instituciones como parte de los asuntos tradicionalmente femeninos, y por lo tanto, frecuentemente se asume como un conflicto privado, con profundas raíces culturales que tienden a naturalizarlo y que reflejan cómo *“las mujeres no son solamente diferentes, sino construidas en relación con los hombres y se les da un valor inferior”*¹⁷⁷.

La subvaloración institucional de este delito se evidencia en los altos niveles de impunidad, en la ausencia de políticas de prevención y en una atención que con frecuencia revictimiza a las mujeres y les traslada la carga de la prueba, contrariamente a lo ordenado en la ley. En muy pocos casos se inician investigaciones de oficio, y cuando la víctima denuncia se le exige aportar la mayor parte de las evidencias.

Las prácticas institucionales contrarias a los instrumentos internacionales, con los que el Estado colombiano se ha comprometido para erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, y contrarias también a los avances legislativos nacionales, son los principales obstáculos que enfrentan las niñas, jóvenes y mujeres víctimas de la violencia sexual para acceder a la justicia, entendida esta como un mecanismo no solo de sanción, sino también, de restitución de derechos para las víctimas. La denegación del acceso a la justicia convierte, en la práctica, a la violencia sexual en un delito con elevados subregistros, ante la falta de denuncia y la precariedad de la acción del sistema de persecución del delito, a pesar de que ha sido reconocida como la más sistemática y extendida violación de los derechos humanos de las mujeres; es claro que mientras el patrón de impunidad persista, no se lograrán avances en su erradicación.

Para las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado los obstáculos son mucho mayores; no solo porque en muchos casos los victimarios siguen ejerciendo

176 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Examen Médico Legal por Presunto Delito Sexual, Colombia 2010*, Bogotá, pág. 170.

177 Pettman, Jan Jindy. *Worlding Women, a Feminist International Politics*. London and New York, 1996, pág. 7.

control territorial en la vida social y política, sino también porque les resulta más difícil identificar de forma precisa al victimario y, por lo tanto, no pueden aportar suficiente información lo que lleva a que con frecuencia las investigaciones no avancen, y sí generen nuevos riesgos para ellas y sus hijos e hijas. Pero sobre todo porque, *“en los conflictos armados se repite de manera agravada un delito, que tiene una alta prevalencia en la sociedad y que al igual que en esta, la mujer es su víctima más frecuente”*¹⁷⁸.

El informe del INMLCF incluyó 63 casos en los que las víctimas identificaron a los victimarios como actores armados (2010); en el informe de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011), que incluyó información específica sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, se asevera lo siguiente: *“en 2011, se continuaron reportando actos de violencia sexual relacionados con el conflicto, algunos cometidos con especial grado de severidad, atribuidos a grupos armados ilegales”*¹⁷⁹. De igual manera, Amnistía Internacional afirma que *“la violencia sexual pertenece a una categoría especial por una razón fundamental: es el crimen más invisible. En muchos casos, la violación, en todas las partes del mundo y especialmente la violación relacionada con el conflicto, no se denuncia. Colombia no es una excepción”*¹⁸⁰.

La Defensoría del Pueblo, a través de los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); de los informes regionales temáticos sobre violencia contra las mujeres elaborados en Cartagena, Nariño y Buenaventura (2011); del documento *“Para la caracterización de la violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes en contextos altamente militarizados en Guainía, Arauca y Cauca”* (2011); de la información que obtiene en la recepción de quejas y del acompañamiento a víctimas, ha identificado que la violencia sexual en el marco del conflicto armado es una práctica extendida por todo el país que tiene características regionales asociadas a las dinámicas del conflicto armado y sus actores: en algunas zonas es además expresión de prácticas racistas hace parte de las modalidades de explotación sexual promovidas y controladas por los actores armados se ejerce para imponer y mantener el control social y político, y hace parte de la práctica del reclutamiento forzado, que afecta particularmente a niñas y jóvenes.

Estos informes coinciden también en identificar que la no denuncia de las víctimas es la causa principal para que este crimen siga teniendo un subregistro y mínima atención por parte de las instituciones responsables de su prevención, atención, sanción y garantía de no repetición, lo cual se debe a:

- El desconocimiento que tienen las víctimas de sus derechos y por lo tanto las limitaciones para reconocer que este crimen es una grave violación de los mismos.
- Las amenazas y ataques contra las mujeres líderes, víctimas de violencia sexual como mecanismo de intimidación y castigo por sus actividades organizativas, o por acceder a la justicia; las amenazas contra las organizaciones e instituciones que las acompañan.

178 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Violencia sexual contra la mujer en los conflictos. Colombia 2010*, Bogotá, pág. 163.

179 A/HRC/19/21/Add.3 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, pág. 13, párrafo 67.

180 Amnistía Internacional, Secretariado Internacional. *Eso es lo que nosotras exigimos: que se haga justicia*. Reino Unido, 2011, pág. 5.

- La resistencia social e institucional para reconocer los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, las múltiples y simultáneas discriminaciones contra las víctimas, la sanción social de algunas comunidades contra las víctimas por lo que es considerado un *crimen de honor* (especialmente las indígenas).
- “*El miedo, la humillación, la imposibilidad real de acceder al sistema judicial, la incredulidad, el desplazamiento forzado, entre otras causas, hacen que muchas de las víctimas permanezcan invisibles*”¹⁸¹.
- La carga moral que tiene este delito.

De otra parte, no solo en el ámbito de la justicia, sino también en la esfera de la protección y la atención integral, especialmente en materia de salud, se advierten fallas institucionales que continúan impidiendo a las mujeres víctimas de violencia sexual ejercer plenamente sus derechos sexuales y reproductivos, incluidos el derecho a decidir sobre la interrupción del embarazo cuando este es producto del delito de acceso carnal, en los términos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006, y los servicios de emergencia correspondientes, enunciados en el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, *por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-Ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones*.

Otras formas de violencia, como la que atenta contra la vida de las mujeres (violencia homicida, ya reconocida por el INML como “femicidio”), es igualmente alarmante, por las cifras estadísticas que reflejan un incremento considerable, y porque los operadores de justicia no la reconocen como una forma de violencia que se ejerce contra las mujeres, “*por el hecho de ser mujeres*”, tal como se encuentra tipificado por la Ley 1257 de 2008 (artículo 26), *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*. Ello ha llevado a que se subvaloren las diversas formas de violencia que preceden a la muerte violenta, como las agresiones sexuales, la tortura e incluso la sistematicidad de hechos de violencia psicológica y física, puesto que la causal de agravación punitiva prevista en el artículo 104, ordinal 11, adicionada por la Ley 1257 de 2008, es de aplicación poco frecuente por los operadores de justicia. Por lo general, la única causal de agravación que se aplica es la que se deriva del parentesco o del vínculo marital (ordinal 1º), lo que refuerza nuevamente el imaginario de que la violencia contra las mujeres es un asunto reducido al ámbito privado.

Lo anterior, se acompaña con frecuencia, invocando el argumento de la “ira y el intenso dolor”, para disminuir el reproche sancionatorio y referirse a estos crímenes como simples “delitos pasionales”, provocados por conductas femeninas que transgreden los estereotipos perjudiciales de género. Esto supone el incumplimiento de la obligación estatal consagrada en el artículo 5.a, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de adoptar todas las medidas apropiadas, para “*Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres*”.

181 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Violencia sexual contra la mujer en los conflictos. Colombia 2010*, Bogotá, pág. 160.

La Defensoría llama la atención sobre los boletines estadísticos mensuales y anuales regionales del INML porque no incluyen variables para identificar si se presentaron hechos de violencia sexual como antecedentes o causantes de las muertes violentas de mujeres. Regularmente estos informes solo dan cuenta de hechos clasificados como “lesiones fatales”, “lesiones no fatales” y “violencia intrafamiliar”, sin incluir reportes periódicos sobre hechos de violencia sexual y de muertes violentas precedidas por violencia sexual y otras formas de violencia física.

La omisión de los actos de violencia sexual en los boletines estadísticos mensuales, y la ausencia de un registro estadístico que informe, con precisión, sobre los delitos conexos y antecedentes a las muertes violentas de mujeres contribuyen a su invisibilidad, subvaloración, inadecuado abordaje en las investigaciones penales, falta de reconocimiento del fenómeno de la violencia que se comete contra las mujeres por el hecho de ser mujeres y de las muertes violentas de mujeres, como “femicidios”. Todo lo cual contribuye a la naturalización de estos delitos en la sociedad y a su impunidad.

Por lo anterior, es necesario que los avances legislativos se acompañen de adecuaciones institucionales eficaces, que contribuyan a la remoción de ideas, creencias y prácticas discriminatorias contra las mujeres, con el fin de superar las barreras institucionales que obstaculizan el acceso a la justicia y al pleno restablecimiento de los derechos de las mujeres cuando son víctimas de violencias. Asimismo, la Ley 1257 de 2008, principal marco de protección de los derechos de las mujeres, debe aplicarse en todos los ámbitos y guiar la aplicación de las demás disposiciones normativas que afecten a las mujeres, verbigracia, la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.

C.5. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

La vulneración de los derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos en Colombia durante el año 2011, por la incidencia de los actores del conflicto armado y las dinámicas asociadas a la presión del cultivo de plantas de coca con fines ilícitos agenciados por grupos que realizan el tráfico ilegal de los derivados de la misma, inciden continuamente en la crítica situación de Derechos Humanos de estas comunidades indígenas y negras.

Esto ha significado alarmantes niveles de pobreza y precariedad en sus condiciones de vida¹⁸², la ruptura de procesos culturales y sociales relevantes tanto para su desarrollo humano digno, como para la preservación del patrimonio cultural de la Nación, y la vulneración de sus derechos a la vida, la integridad, el goce efectivo de los derechos territoriales, autonomía, jurisdicción especial, gobierno propio, desarrollo de los planes de vida, los derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria) y demás garantías que emanan del ordenamiento jurídico para la protección de los grupos étnicos.

Sin lugar a dudas, las consecuencias derivadas de estas acciones violatorias han incidido por demás en un grave desplazamiento forzado de varias comunidades pertenecientes a pueblos indígenas y a comunidades negras, las que hoy se encuentran desarraigadas de sus territorios de origen, en lugares ajenos a sus patrones sociales y culturales; circunstancia que los coloca en mayor grado de vulnerabilidad y pone en riesgo su identidad y patrimonio cultural. Los datos estadísticos oficiales de la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social sobre personas indígenas, negras, raizales y rom afectadas por este grave delito, tomando como referencia los datos por departamentos expulsores (32), corte de información al 9 de noviembre de 2011¹⁸³, se encuentran las siguientes cifras: indígenas 3.588, afrocolombianos 25.310; raizales 644 y rom (gitanos) 44.

182 Los factores de Necesidades Básicas Insatisfechas hacen aún más grave los rigores asociados a la alteración del orden público que atraviesan las vidas y los territorios de algunos pueblos indígenas y comunidades negras.

183 <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=5> Estadísticas de población en situación de desplazamiento. Reporte general por minoría étnica. Personas incluidas según la minoría étnica que presenta la población desplazada según departamento expulsor.

Tal situación de los derechos humanos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos en Colombia amerita un análisis profundo por parte de las instituciones que, con arreglo a los fines del Estado social, democrático y de derecho, tienen la responsabilidad de garantizarlos.

En este orden de ideas y dada la gravedad manifestada, es preciso observar que la población más vulnerable por razones de exclusión de orden político, económico, cultural y por causa del conflicto armado que afronta el país desde hace más de cinco décadas corresponde a los grupos étnicos que han sufrido de forma reiterada y sistemática la violación de sus derechos fundamentales, colectivos e integrales, por hechos atribuibles a los grupos armados ilegales y, ocasionalmente, por la incidencia de operativos militares de la fuerza pública. Igualmente, es necesario poner en conocimiento diferentes situaciones que implicaron la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos amparados constitucional y legalmente y que originaron el pronunciamiento del Defensor del Pueblo y la actuación defensorial, dirigida a que se hiciera efectivo el ejercicio de los mismos.

1. Situaciones de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos

- a) En los primeros días de febrero de 2011, en el departamento de Arauca, se presentaron movilizaciones de las organizaciones indígenas que llevaron al Defensor del Pueblo a instar al Gobierno y a los voceros de las comunidades que participaron en la protesta a la conformación de una mesa de diálogo y concertación con el fin de encontrar solución a los problemas de autonomía territorial, seguridad alimentaria, medio ambiente, proyectos sociales y la no judicialización de la protesta que motivaron la movilización y el bloqueo de las vías. La Defensoría del Pueblo se comprometió a acompañar, una vez se encuentre el mecanismo de diálogo¹⁸⁴, el proceso de discusión de los temas planteados, así como logró que se permitiera el paso de las ambulancias, el transporte escolar y de alimentos por los lugares donde se bloquearon las vías y dispuso de un defensor público para que asistiera en el proceso judicial que se adelanta contra líderes indígenas.
- b) El 18 de febrero de 2011, en el departamento del Cauca con la mediación de la Defensoría del Pueblo y luego de un diálogo respetuoso entre las partes, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Secretaría de Educación del Cauca (SEDC) firmaron un acta de compromiso en la que se garantiza que a partir de la presente vigencia, el manejo del Sistema Educativo Indígena Propio estará a cargo de las autoridades aborígenes en beneficio de los niños indígenas de los diferentes pueblos ancestrales del Cauca. Asimismo, en el convenio el Ministerio de Educación Nacional se comprometió al aporte de \$400 millones y la Secretaría de Educación del Cauca aportará otros \$100 millones para la formulación y desarrollo del Proyecto Educativo Comunitario en los establecimientos educativos

184 El 8 de febrero de 2011 los líderes del paro cívico y los representantes del Gobierno, con la intervención de funcionarios de la Defensoría, conformaron la mesa de diálogo y concertación, compuesta por las siguientes entidades: Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Incoder y Gobernación de Arauca, y por las autoridades tradicionales indígenas ASCATIDAR, ASO UWA y demás organizaciones sociales de Arauca acompañantes del proceso.

que serán entregados en administración a las comunidades indígenas. Por su parte, el Ministerio del Interior aportará la suma de \$270 millones para implementar el Sistema Educativo Indígena Propio. Para la ejecución de estos rubros, se firmarán convenios interadministrativos entre el CRIC, los Ministerios comprometidos y la Secretaría de Educación del Cauca. Finalmente, las partes acordaron que como garante de este proceso estará la Defensoría del Pueblo, que acompañó desde un principio este proceso de diálogo y concertación entre las partes.

- c) El 12 de febrero de 2011, en el departamento de Nariño fue secuestrado un niño indígena de tres años, de la comunidad de Los Pasto, en la vereda La Boyera del municipio de Cumbal. El Defensor del Pueblo condenó el secuestro e hizo un llamado a las autoridades competentes para que activen los mecanismos de búsqueda urgente con el fin de regresar a la libertad al menor y llevar la tranquilidad a sus padres y familiares. Igualmente, instó a los secuestradores para que liberen al menor cuanto antes, ya que debido a su corta edad esta situación generaba en el niño secuelas irreparables.
- d) El 24 de mayo de 2011, en el municipio de Suárez, departamento del Cauca, se realizó una reunión interinstitucional con el fin de buscar acuerdos entre las comunidades indígenas y afrodescendientes en torno a la disputa por la finca San Rafael, localizada en jurisdicción de los municipios de Santander y Buenos Aires. En ella se definió una estrategia para avanzar en un proceso de concertación entre las autoridades indígenas y las comunidades negras que buscará establecer consensos que resuelvan de manera satisfactoria el diferendo entre las comunidades étnicas. A solicitud de las autoridades de las comunidades indígenas y negras, la Defensoría Delegada asumió la coordinación del proceso de mediación entre las partes, cuyos resultados fueron los siguientes:
 - 1. Las comunidades indígenas ratificaron la necesidad de reactivar la Mesa Interétnica para la solución de los conflictos entre las partes. Así mismo, señalaron que desde el año 2008 las autoridades indígenas y las autoridades de las comunidades negras venían solicitando la adquisición de predios y las entidades del Gobierno nacional y, en especial, del Ministerio del Interior no lo habían hecho.
 - 2. Se conformó una Comisión Mixta con diez representantes de los pueblos indígenas y diez representantes de las comunidades negras, quienes se comprometieron a viajar a Bogotá para reunirse con representantes de diferentes entidades del gobierno nacional: Viceministro del Interior, Director de Incodec, Delegado del DNP, Delegado del Ministerio del Hacienda, entre otros funcionarios, con el fin de que se encuentre una solución de fondo al problema. El Ministerio del Interior, a través de las Direcciones de Asuntos Indígenas y Asuntos de Comunidades Negras, asumió la coordinación logística y operativa para el traslado y manutención de la comisión conjunta; así mismo, coordinaría la reunión con los representantes de las entidades públicas.
 - 3. La Comisión Mixta de Concertación se encargó de: a) Elaborar un informe conjunto de los hechos ocurridos durante los días 22 y 23 de mayo de 2011 que será entregado a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que se adelanten las investigaciones correspondientes, y, en el corto

plazo, se presenten los resultados a que haya lugar; b) Elaborar un reglamento de solución de conflictos frente al uso y manejo del predio. Esta comisión estará acompañada y asesorada por la Defensoría del Pueblo Regional del Cauca a través de la Unidad Móvil de Derechos Humanos, para lo cual la Gobernación del Cauca asumió el compromiso de garantizar los apoyos logísticos para su permanencia en la zona.

4. Las partes ratificaron su voluntad de respetar los acuerdos para garantizar la convivencia pacífica y se comprometieron a informar ampliamente a sus comunidades de los acuerdos logrados.
- e) Durante los días 24, 25 y 26 de junio de 2011, en el departamento de Antioquia ocurrieron las muertes violentas de cinco miembros de la etnia embera zenú, entre ellos el gobernador zenú de La Unión – Pato y sus hijos de 16 y 17 años, ocasionadas, presuntamente, por integrantes del grupo armado ilegal autodenominado Los Rastrojos en los territorios conocidos como El 18 y La Unión – Pato, jurisdicción del municipio de Zaragoza en la subregión del bajo Cauca en el departamento de Antioquia. Ante esta situación el Defensor del Pueblo señaló que la muerte de los cinco indígenas zenúes debe comprometer de manera urgente los esfuerzos de investigación de las autoridades competentes para esclarecer los móviles y los autores de los hechos violentos con el fin de sancionar a los responsables. Además, los organismos competentes del Estado deben adoptar medidas eficaces para prevenir que las amenazas de los grupos armados ilegales que operan en la subregión del bajo Cauca antioqueño, puedan provocar nuevos hechos violentos y el desplazamiento forzado de los integrantes de la comunidad zenú.
- f) De acuerdo con los informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que coordina la Defensoría del Pueblo, los municipios de Zaragoza, El Bagre, Nechí y Tarazá, ubicados en la subregión del bajo Cauca antioqueño, se encuentran expuestos a las acciones violentas de los grupos armados ilegales autodenominados Los Urabeños, Los Paisas, Los Rastrojos, Las Águilas Negras y La Banda de Sebastián. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha reportado en distintos informes de riesgo las amenazas contra la población civil, homicidios selectivos y de configuración múltiple, el desplazamiento forzado y el incremento de acciones violentas por parte de los grupos armados ilegales en esta zona geográfica del país.
- g) Durante los días 6 y 12 de noviembre de 2011 se produjo la muerte violenta de dos integrantes de la etnia embera – katío, en los municipios de Dabeiba y Vigía del Fuerte, en el departamento de Antioquia, por presuntos integrantes de las FARC. De acuerdo con la información suministrada por la Organización Indígena de Antioquia (OIA), el primer hecho se registró en la comunidad de Guaguandó, jurisdicción del municipio de Vigía del Fuerte, en donde supuestos miembros del mencionado grupo armado ilegal asesinaron a un indígena. El segundo acto violento se presentó cuando aparentes milicianos de las Farc asesinaron al vicegobernador del cabildo indígena de la comunidad Nendó, quien se dirigía al municipio de Dabeiba, Antioquia. El Defensor del Pueblo instó a las autoridades competentes del orden nacional y regional, a que investiguen pronta y rigurosamente los móviles de estos dos homicidios con el fin de judicializar a los responsables y señaló que es preocupante la ola de violencia que se viene registrando contra las comunidades indígenas del departamento de Antioquia en lo transcurrido del año. Asimismo,

recordó que, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) desde 2009 se ha venido advirtiendo sobre el riesgo a que se ven expuestas las comunidades indígenas en esta región del país.

- h) En el distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca, se desplazaron forzosamente desde el 4 de marzo de 2011 varias familias pertenecientes a las comunidades de Guaimía (29 familias), vereda San Marcos (50 familias), vereda Sabaletas (81 familias), vereda Limones (32 familias), vereda Agua Clara (42 familias) y vereda Llano Bajo (81 familias), ubicadas en el corregimiento El Ocho, cuenca del río Anchicaya, para un total de 315 hogares, que corresponde a 807 personas: 191 niños, 179 niñas, 221 mujeres, 170 hombres, 46 adultos mayores, como consecuencia de una sucesión de hechos violentos por parte de los grupos armados ilegales que se han venido presentando en esta zona rural durante los meses de febrero y marzo de 2011 relacionados con asesinatos de civiles y confinamientos a la población en esa zona del país. Ante esta situación el Defensor del Pueblo solicitó la inmediata intervención de las autoridades competentes con el fin de atender la situación humanitaria que se registra en la cabecera municipal del distrito de Buenaventura a raíz del desplazamiento.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), advirtió en la Nota de Seguimiento 027 del 13 de diciembre de 2010 de la dinámica violenta que se ha venido agudizando en la zona urbana y rural del distrito de Buenaventura por las incursiones del frente 30 de las FARC y las nuevas estructuras armadas ilegales que se disputan el control territorial para la producción y tráfico de estupefacientes y el control de la explotación minera. Asimismo, observó sobre la persistencia de las causas, efectos e impactos desproporcionados del desplazamiento forzado en el distrito de Buenaventura, que se presenta tanto en el área rural como en la urbana. La Defensoría del Pueblo, en la Nota de Seguimiento del 1º de julio de 2011 al Informe de Riesgo N° 032 de 2008¹⁸⁵, advirtió sobre las siguientes situaciones:

En la zona urbana los grupos posdesmovilización han logrado consolidarse en el territorio. Las FARC, por su parte, han intentado recuperar el control especialmente en la zona urbana de Bajamar y los grupos al servicio del narcotráfico continúan pretendiendo el control de las rutas para el tráfico de armas y drogas.

Durante el 2011 se observó el arribo de personas foráneas a las diferentes comunas del municipio, presuntamente con el fin de conformar “oficinas de cobro” con lo cual buscan fortalecerse los grupos armados ilegales y, especialmente, las bandas criminales al servicio del narcotráfico. La influencia que han logrado los grupos armados en algunos sectores de la zona urbana ha fraccionado el territorio restringiendo la movilidad de sus habitantes y fracturando el tejido social de las comunidades. Las amenazas contra líderes y lideresas se han hecho más recurrentes. La situación de riesgo en la zona rural de Buenaventura se ha agudizado, por las acciones del citado Frente 30 de las FARC, en las áreas colindantes con la cabecera

185 A causa de las situaciones de riesgo a las que se encontraba expuesta la población civil de Buenaventura, por las posibles acciones violentas de la guerrilla de las Farc y de las nuevas estructuras armadas ilegales emergidas tras la desmovilización de las autodefensas, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, emitió el Informe de Riesgo 032 de diciembre 24 de 2008 y la Nota de Seguimiento 034 de diciembre 16 de 2009, que fue declarada Alerta Temprana por el Comité Interinstitucional de Alertas Temprana (CIAT) el 23 de diciembre del mismo año.

urbana de Buenaventura y por la vulneración de los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades étnicas por parte de los grupos armados ilegales que se disputan el control de la minería ilegal, entre otras actividades ilícitas. En el pasado las comunidades del corregimiento El Ocho fueron víctimas de masacres y desplazamientos por parte de grupos armados ilegales.

El Defensor del Pueblo requirió a las autoridades que se adopten medidas de prevención ante el desplazamiento masivo del Consejo Comunitario de la vereda Guayabal por la desaparición forzada de la presidenta de la Junta del Consejo Comunitario del Río Cajambre y de su esposo, hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011.

- i) El 23 de mayo de 2011 en la subregión del Medio Atrato chocoano, el Defensor del Pueblo solicitó protección para garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la libre circulación de aproximadamente 200 afrocolombianos/as del territorio colectivo del Consejo Comunitario de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), que habitan la Subregión del Medio Atrato chocoano, que habían participado en la asamblea de Cocomacia en el municipio de Medio Atrato y que regresaban a Quibdó.

Para la Defensoría del Pueblo la presencia de grupos armados ilegales en la subregión del Medio Atrato ha implicado a su población graves vulneraciones de los derechos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y no obstante que las comunidades afrocolombianas son sujetos de especial protección constitucional y que por mandato del Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional “deben ser beneficiarios de planes de protección y atención específicos que garanticen tanto la dimensión colectiva de sus derechos, como los derechos de los individuos que las componen”. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo solicitó de las autoridades competentes la adopción de medidas de protección para las comunidades afrocolombianas que han visto restringida su movilidad por parte de la guerrilla, previa concertación con las autoridades étnico-territoriales.

- j) La Defensoría del Pueblo, el 7 de mayo de 2011, denunció la presunta desaparición forzada de cinco miembros de la familia Viveros Delgado que habitaban un asentamiento de comunidades afrocolombianas denominado La Vuelta, ubicado en la vereda San Pedro de la parte baja del río Naya en el departamento del Valle del Cauca, presuntamente por individuos del Frente 30 de las FARC, quienes expresaron que los integrantes de la familia estaban muertos y que no era necesario buscar los cuerpos “pues no los iban a entregar”, según la denuncia presentada ante la Personería de Buenaventura. El Defensor del Pueblo instó a las FARC a asumir el compromiso ético humanitario de hacer devolución de los cadáveres a sus familiares próximos, a la mayor brevedad posible, para lo cual ofreció los servicios de la Defensoría. Agregó que era urgente implementar por parte de las autoridades mecanismos de protección para la esposa y las hijas de la familia Viveros Delgado e instó a las autoridades competentes y a los organismos de seguridad del Estado a adoptar medidas efectivas de protección para las 63 comunidades que habitan el bajo Naya. Asimismo, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que el Consejo Comunitario de la comunidad negra del río Naya evaluaba el riesgo de nuevos hechos de violencia para los integrantes de esa comunidad por parte de los grupos armados que operan en la subregión del Naya, localizada en los límites de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. El Defensor del Pueblo pidió a la Fiscalía General de la Nación que adelantara

una investigación rigurosa sobre las denuncias presentadas por los familiares de las víctimas sobre el secuestro y la presunta desaparición forzada de los cinco miembros de la familia Viveros Delgado. Del mismo modo, solicitó a la Comisión de Búsqueda activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas para dar con el paradero de las víctimas.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de las autoridades competentes las acciones de violencia contra las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan las márgenes del río Naya perpetradas por los grupos al margen de la ley que operan en la zona y que son responsables de los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas, el desplazamiento forzado, el confinamiento y las masacres. El Defensor del Pueblo recordó que las comunidades que habitan la Cuenca del Naya fueron víctimas en el 2011 de las acciones violentas del Bloque Calima de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia; en la actualidad hacen presencia el frente 30 de las FARC y otros grupos al margen de la ley, lo que representa un riesgo para las comunidades afrodescendientes e indígenas de la cuenca del Naya y deteriora las condiciones de seguridad para garantizar el retorno del resto de la comunidad desplazada.

2. Escenarios de riesgo advertidos por el SAT¹⁸⁶

En cuanto a los informes de riesgo y notas de seguimiento elaborados en el curso del año 2011 por el Sistema de Alertas Tempranas, se han hecho las advertencias oportunas ante las instituciones competentes, instando la adopción de las medidas, acciones y controles conducentes para garantizar efectivamente los derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades negras afectados, con el fin de prevenir los riesgos identificados en los informes.

2.1. Departamento de Arauca (municipios de Arauca, Arauquita, Tame, Fortul y Saravena)

a) **Reseña de la Nota de Seguimiento N. 004-2011 (Emitida el 18 de marzo de 2011) municipio Arauca: Cuarta al Informe de Riesgo Número 020-08 A.I., emitido el 15 de septiembre de 2008**

Este informe de seguimiento examinó escenarios de riesgo y el aspecto geográfico de los territorios indígenas como factor estratégico para los alzados en armas –que tienen presencia y operan en este departamento–, dado sus características selváticas que facilitan su movilidad y refugio. En él, se identifican algunos territorios indígenas en los que actúan actores armados ilegales: En la comunidad La Esperanza, veredas La Esperanza y Siberia I y II, el Frente Guadalupe Salcedo o Frente 10 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), así como en la zona de los resguardos Hitnü de San José del Lipa y La Vorágine, otras unidades del mismo grupo armado. En los resguardos Sikuaní –Makaguán de Caño Claro e Iguanitos (vereda La Arabia) el Frente Domingo Laín del ELN.

186 Sistema de Alerta Temprana (SAT). Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La presencia de estos actores ilegales ha generado enfrentamientos constantes con la fuerza pública, con graves perjuicios para la población civil: homicidios selectivos, instalación de campos minados, desplazamiento forzado de las comunidades, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes indígenas y otros efectos que incrementan los altos índices de desnutrición (con incidencia en muerte de menores) por causa de la inseguridad alimentaria y la imposibilidad de cultivar las tierras y practicar la cacería, entre otras actividades.

Observa el citado informe que el conflicto armado de los últimos años, ha derivado en imposición por parte de los actores armados ilegales, de contextos de guerra a la población indígena de las zonas donde operan, incluso estableciendo restricciones para salir o entrar en sus territorios colectivos, fijando horarios y normas de comportamiento y confinando o desplazando a grupos de familias que consideran cooperantes de la fuerza pública. Asimismo, se indica que la guerrilla también ha adoptado la estrategia de intervención en los conflictos cotidianos que se presentan en las comunidades. De otro lado, se ha obtenido información sobre fuertes sanciones que aplican por incumplimiento de sus códigos de comportamiento o por quejas provenientes de colonos contra los indígenas, quienes usualmente los acusan de hurto y apropiación de bienes ajenos. “En no pocas ocasiones los indígenas son acusados ante el grupo armado ilegal presente en la zona, cuyos miembros adelantan un ‘juicio’ o ‘proceso’, que generalmente termina con el sometimiento a trabajos forzados, el destierro o la muerte”.

Otro factor que en Arauca ha sido denunciado constantemente por los pueblos indígenas y sus organizaciones es la ocupación de los territorios de la población indígena por miembros de la fuerza pública, así como por empresas petroleras que exploran hidrocarburos en zonas de resguardo, con el agravante de la omisión por parte de dichas empresas de la consulta previa, derecho fundamental reconocido por el sistema interno colombiano y los instrumentos internacionales de derechos de pueblos indígenas ratificados por Colombia; la Defensoría del Pueblo ha recibido varias denuncias por esta omisión.

b) Reseña Nota de Seguimiento No. 022-11 (Emitida el 31 de agosto de 2011), Municipio de Tame. Segunda Nota al Informe de Riesgo No. 007-09 (emitido el 23 de marzo de 2009)

En relación con hechos asociados al conflicto armado que se presenta en el departamento de Arauca, en esta nota de seguimiento se documentan situaciones que expresan la continuidad de la vulneración de los derechos a comunidades asentadas en áreas rurales, por ejemplo pueblos indígenas del municipio de Tame durante el año 2011. El análisis de la región muestra que a causa de la acción armada (conjunta o separada) de grupos armados ilegales (FARC/ELN) y sus prácticas delictivas como la instalación de minas antipersonal y armas trampa, emboscadas u hostigamientos que se dirigen contra miembros de la fuerza pública, se producen efectos indiscriminados y daños a la población y bienes civiles.

Con respecto a las acciones de otras estructuras armadas ilegales, como las denominadas ERPAC o Águilas Negras, se observa que siguen cometiendo acciones delictivas que afectan tanto a sectores sociales e institucionales de este municipio; ya sea por prácticas como las de extorsionar a pequeños y medianos propietarios y comerciantes, o bien por la interferencia en el manejo de presupuestos y contratos del municipio. Igualmente, su práctica delincinual se extiende a comunidades más vulnerables como los indígenas y campesinos, a través de

panfletos amenazantes o directamente en reuniones en las que intimidan a representantes, líderes de las comunidades y de juntas de acción comunal comunicándoles la intención de erradicar a la guerrilla y su base social de ese municipio. Con los actos de violencia de estos grupos fueron en Tame, en lo corrido del 2011, asesinados seis personas –líderes sociales–.

Según la nota de seguimiento citada, en este escenario de riesgo las poblaciones indígenas sufren especialmente de desplazamiento forzado y de impedimentos para el retorno a sus territorios de origen. Tal situación de violencia produce desarraigo territorial e incide en su integridad cultural, su sostenibilidad alimentaria, su seguridad y su libertad para el ejercicio de sus derechos fundamentales, colectivos e integrales. Entre las comunidades más afectadas, el informe resalta las de La Esperanza, desplazada de su territorio originario y asentada en el resguardo de Parreros ubicado en la zona de Betoyes, municipio de Tame; Iguanitos y Caño Claro, cuyos integrantes, en su mayoría retornaron después de cinco años a su resguardo, no obstante, algunos incidentes asociados al conflicto generaron riesgos de seguridad para su vida.

La Asociación Indígena de los Pueblos Indígenas de Arauca (Ascatidar), denunció a finales de 2010 que la comunidad de La Esperanza decidió retornar a su territorio; sin embargo, no fue posible ejercer este derecho debido a que encontró su resguardo ocupado por miembros de la guerrilla que les advirtieron que no podrían regresar a su tierra y, además, les indicaron que la zona estaba sembrada con minas antipersonal. Por su parte, el retorno de la comunidad de Caño Claro, sector de Caño Mico, realizado también a finales de 2010, también se caracterizó por hechos que afectaron múltiples derechos de estas comunidades. De acuerdo con las denuncias aportadas, en esta ocasión se instalaron y desactivaron minas antipersonal en cercanías al resguardo; se produjo el secuestro de cuatro miembros de la comunidad por parte del ELN, que, al parecer, los mantuvo atados. Además se les atribuye una presunta violación sexual de una menor de edad y el homicidio de un indígena (Yamir Méndez); se indica que tales hechos ocurrieron en cercanías de Puerto Jordán y que originaron un nuevo desplazamiento, de por lo menos 30 miembros de esta comunidad, hacia Puerto Jordán y Pueblo Nuevo.

En respuesta a la grave situación de vulneración de derechos y el riesgo de otros eventos violentos ocurridos y previstos en este municipio con incidencia concreta en comunidades indígenas, la Defensoría del Pueblo formuló la Recomendación 10ª en la nota de seguimiento del informe en comentario y la dirigió a la autoridad competente para coordinar el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Auto 004 de 2009 a favor de los pueblos indígenas, entre los cuales los de Arauca demandan especial protección: *“A la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, coordinar la adopción de medidas de protección para las comunidades indígenas expuestas a la agresión de los grupos armados ilegales en los resguardos indígenas Sikwane-Macaguán de Betoyes, Laguna Tranquila y Sabanas de Curipao”* (página 22).

2.2. Departamento del Meta

En relación con el seguimiento realizado en el departamento del Meta por el SAT, según los informes de riesgo del conflicto armado elaborados en la vigencia 2011, se emitieron tres notas de seguimiento. La Nota N°. 023 del 16 de septiembre de 2011, alusiva al Informe de Riesgo N°. 028 de 30 de noviembre de 2009, analiza la persistencia de factores de riesgo

que, a causa del conflicto armado, afectan la vida, integridad y demás derechos de algunas comunidades indígenas de ese departamento.

En el ámbito de localización geográfica del riesgo generado por el conflicto armado y los actores que lo agencian (guerrillas y autodefensas), en lo referente a comunidades indígenas, la nota de seguimiento mencionada identifica algunos aspectos que inciden en su seguridad en las veredas Planas, Paraíso, Gaviotas Chapuza y Candilejas del municipio de La Uribe (Meta) donde habitan las comunidades indígenas guambianas, paez y embera katio. Asimismo, plantea la nota que en el marco de las acciones armadas de los grupos ilegales en contra de la fuerza pública, se pretende recuperar el control territorial en los municipios de Mesetas, Uribe, El Castillo y Lejanías por parte de varios frentes de las FARC; a pesar de los operativos de las Fuerzas Armadas del Estado.

Se indica también que por parte de la fuerza pública, específicamente en la Inspección La Julia (municipio La Uribe) la Policía Nacional mantiene puntos de control (garitas y trincheras) en viviendas de civiles y muy cerca de la institución educativa, acción que implica un riesgo para la población civil y sus bienes, ante un posible ataque de actores armados ilegales. Por tal circunstancia, las agencias humanitarias, nacionales e internacionales, han solicitado revisión del esquema de seguridad de la zona con el fin de salvaguardar a la población civil (indígena y no indígena), ante eventuales hostigamientos y ataques de grupos armados ilegales contra la fuerza pública.

En la sección de recomendaciones del citado documento, la número 12 insta a la autoridad nacional competente: Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, a: *“que oriente a las autoridades civiles y militares de orden nacional, departamental y municipal para que, respetuosas de los usos, las costumbres y legislación indígena vigente, se tomen medidas efectivas para proteger la vida, integridad personal y los derechos a la autonomía y la autodeterminación de los pueblos páez, embera katio y guambiano, ubicados en los municipios de Mesetas y Uribe. Las medidas acordadas deben estar encaminadas a mitigar de manera efectiva el riesgo, garantizar su derecho a no ser involucrados en el conflicto armado, evitar ataques indiscriminados, enfrentamientos con interposición de la población civil, amenazas y señalamientos contra la población indígena”*.

3. La atención de grupos étnicos víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario

La atención a las víctimas étnicas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario es realizada por la Defensoría a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y se enmarca en el contenido de la Resolución No. 396 de 2003, a partir de las siguientes actividades: 1. Mediación en conflictos¹⁸⁷. 2. Seguimiento de acuerdos entre grupos étnicos y Estado. 3. Presencia en regiones con situaciones críticas en Derechos Humanos¹⁸⁸. 4. Participación en reuniones interinstitucionales e institucionales

187 Los conflictos pueden ser internos (entre miembros de la misma etnia), interétnicos (entre comunidades de diferentes etnias) o con otros sectores (campesinos, colonos); entre grupos étnicos, entre los grupos étnicos y el Estado o entre las etnias y otros actores.

188 Zona crítica: Se refiere a la presencia de alta vulnerabilidad de Derechos Humanos de los grupos étnicos y a una grave crisis humanitaria que los afecta directamente, como consecuencia del conflicto armado interno, desastres naturales, crisis de inseguridad alimentaria, etc.

y 5. Asesoría cuando los diferentes grupos étnicos, sus organizaciones, entidades estatales u otras instancias lo soliciten, teniendo en cuenta que lo requerido sea de competencia institucional de la Defensoría.

Las solicitudes de intervención, atención, mediación o asesoría que atendió y tramitó la Defensoría del Pueblo en el curso del año 2011 muestran la constante de impactos derivados de acciones relacionadas con el conflicto armado, donde los actores armados del conflicto han incurrido en graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en contra de los grupos étnicos, tales como amenazas, intimidaciones a la población, restricciones a la movilidad de personas, control abusivo de víveres y alimentos, asesinatos colectivos e individuales, desplazamiento forzado, retaliaciones, señalamientos de ser colaboradores de uno u otro grupo armado, extorsiones, secuestros, imposición de pautas de comportamiento según el interés de cada grupo, ocupación de bienes civiles como escuelas, espacios de vida comunal o por restricción de la movilidad y el transporte de bienes básicos para las familias jóvenes que en ocasiones son utilizadas como informantes, actos terroristas como los ataques indiscriminados, la siembra de minas antipersonal y de artefactos improvisados en zonas transitadas por las comunidades, entre los más graves.

En las situaciones expuestas, la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, tramita las peticiones solicitando a las entidades competentes la verificación de los hechos y formula las respectivas recomendaciones para salvaguardar los Derechos Humanos de los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades negras afectados por las acciones propias del conflicto armado y la violencia generalizada. Asimismo, exige a los actores armados del conflicto el respeto a los derechos fundamentales y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Insta, de manera respetuosa, a las entidades estatales a promover la convivencia pacífica y respetuosa de los derechos, a liderar programas y procesos encaminados a construir dinámicas de respeto que contrarresten la vulneración de los Derechos Humanos y el DIH, que hoy tanto afecta la vida digna de los grupos étnicos de Colombia. A nivel regional, también, participa en reuniones con las autoridades civiles y militares donde se firman acuerdos y compromisos para garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos de los miembros de los grupos étnicos.

Es preciso resaltar que en algunos espacios la actuación de la Defensoría ha contribuido en la creación de comisiones de mediación entre la fuerza pública y las demás autoridades regionales para evitar la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras afectadas, e impedir una crisis humanitaria de salud, educación y locomoción.

La intervención de la Defensoría, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011¹⁸⁹ se considera importante, toda vez que realizó aportes determinantes que promovieron el artículo 205 de la mencionada ley, mediante el cual se revistió *“al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ...”*.

189 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Asimismo, participó activamente en la totalidad del proceso de consulta previa para la expedición del Decreto-ley número 633 de 9 de diciembre de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, realizando aportes técnicos desde el marco de los derechos fundamentales, colectivos e integrales e incidiendo en los aspectos de mayor trascendencia en las discusiones entre las organizaciones y autoridades indígenas y el Gobierno nacional. Además, las Defensorías de Pueblos Regionales y el Equipo Regionalizado apoyaron en los procesos de consulta a nivel regional y local. Igualmente, en la expedición del Decreto Número 4634 de 9 de diciembre de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano” intervino la Delegada, en el marco de la mesa de concertación de dicho pueblo, acompañando y asesorando a sus autoridades étnicas.

Para el caso de las comunidades negras, palenqueras y raizales y de la población afrocolombiana el Gobierno decidió consultar a la Subcomisión Consultiva Jurídica y de Derechos Humanos de la Consultiva Nacional de Alto Nivel, órgano que adelantó el trabajo técnico de revisión y ajustes del proyecto de decreto presentado por el Gobierno; también se adquirió, por parte del Ministerio del Interior, un compromiso con la Mesa Afrocolombiana de conciliar un proyecto que esta instancia había presentado con el revisado por la Consultiva Nacional, asunto que no se cumplió y, sin embargo, el Gobierno expidió el Decreto-ley número 4635 de 9 de diciembre de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, sin tener en cuenta la propuesta de conciliación mencionada. Sobre este proceso de consulta la Delegada se pronunció en repetidas ocasiones.

En la vigencia 2011, la Defensoría, a través de la Delegada, asistió y participó activamente en las reuniones de elaboración conjunta con el equipo de organizaciones indígenas de la Mesa Nacional de Concertación, así como en la conformación de la Mesa Nacional de Concertación del pueblo rom y de la Mesa Afrocolombiana para la elaboración de los mencionados decretos; en total, participó en nueve (9) reuniones¹⁹⁰. También participó en dos (2) eventos académicos: un seminario de nociones, conceptos generales y percepciones sobre la reparación de víctimas y restitución de tierras con una exposición sobre “*Los estándares nacionales e internacionales de la Consulta Previa y el mecanismo jurídico y político para su implementación*” y un foro sobre reparaciones a víctimas de pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros. Se suma a lo expuesto, la atención diferencial diaria sobre esta materia, la cual se traslada a las respectivas Defensorías del Pueblo Regionales con la correspondiente asesoría especializada para la resolución de las solicitudes de las que se tiene conocimiento en el nivel nacional.

Es de anotar que en el marco de la Ley de Víctimas y los decretos reglamentarios para los grupos étnicos, la atención, la asistencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno está transversalizada en todas las acciones institucionales de carácter misional que se desarrollen para la garantía de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de las víctimas de los grupos étnicos.

190 Reuniones de tres y más días de debate.

4. Situación del derecho al territorio

El derecho fundamental al territorio para los grupos étnicos, reconocido constitucional y legalmente de forma especial en desarrollo del principio de garantía de la pervivencia cultural y colectiva de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras implica la preservación de la realización efectiva e interdependiente de los demás derechos colectivos fundamentales de los cuales también son titulares estos sujetos de derecho, entre los que adquieren relevancia: la identidad, autonomía, jurisdicción especial, desarrollo propio. En este contexto se recrea la lengua, la cosmovisión cultural, las prácticas, usos, costumbres ancestrales y conocimientos tradicionales y se sustenta la forma de desarrollo humano y cultural comunitario de estas sociedades.

El registro de la información remitida a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, tanto por las Defensorías Regionales, como por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, por organizaciones indígenas nacionales y regionales (ONIC, CRIC, ACIN) y, en ocasiones, directamente por las autoridades indígenas o miembros de las comunidades y por organismos internacionales de Derechos Humanos ha permitido determinar la incidencia del conflicto en la vulneración de los derechos fundamentales, colectivos e integrales, en especial, el derecho al territorio, así como observar que los distintos factores que llevan al conflicto armado menoscaban la pervivencia de las distintas comunidades indígenas y afrocolombianas, en algunas regiones del país con un acelerado deterioro; con el agravante de que las medidas estatales que se han adoptado hasta ahora son insuficientes para contrarrestar estos graves problemas.

Lo anterior se refleja de manera más acentuada en zonas rurales en las que habitan pueblos indígenas como los nukak, jiw, tukano y sicuani, en el departamento del Guaviare. La Agencia de Naciones Unidas (Acnur) en su informe sobre la situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas de Colombia, año 2011, expresamente señaló:

Uno de los panoramas más delicados lo viven los pueblos indígenas nukak makú, jiw, tukano y sikuani, asentados en el departamento del Guaviare. La violencia y otros crímenes, así como el desplazamiento forzado y el confinamiento, amenazan la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas de Colombia. Esta situación se debe a la presencia de actores armados irregulares, cultivos ilícitos en los resguardos, desplazamientos y asesinatos asociados a las confrontaciones armadas que viven estos pueblos indígenas en el marco del conflicto armado. Por ejemplo, en menos de 20 años, los indígenas Nukak pasaron de tener 1.200 miembros a estar conformados tan sólo por 500¹⁹¹.

En el departamento de Arauca se destaca la verificación hecha por la Defensoría, a través de la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil, como consecuencia del conflicto armado, que en nota de seguimiento elaborada en el año 2011¹⁹² hace referencia a las vulneraciones que siguen afectando a comunidades de áreas rurales, en especial en el municipio de Tame. En esta nota advierte que en la zona se ejecutan acciones armadas

191 [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos.Acnur-Documento: Situación Derechos Humanos en Colombia \(páginas 1 y 2\).](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos.Acnur-Documento:SituaciónDerechosHumanosenColombia(páginas1y2).)

192 Nota de Seguimiento N°. 022-11 (Emitida el 31 de agosto de 2011), Municipio de Tame. Segunda Nota al Informe de Riesgo N°. 007-09 (emitido el 23 de marzo de 2009).

–conjuntas o separadas–, por parte de grupos armados ilegales (FARC/ELN) y dentro de sus prácticas es frecuente el minado del territorio, las emboscadas y hostigamientos –dirigidos contra miembros de la fuerza pública–; siendo sus efectos indiscriminados y, por tanto, causan vulneración de derechos a la población y civil, que en este caso es población indígena. Igualmente, las denominadas ERPAC o Águilas Negras, cometen acciones violatorias de Derechos Humanos que se extienden a comunidades vulnerables como los indígenas y campesinos con constantes amenazas a líderes de las comunidades y de juntas de acción comunal.

En este escenario de riesgo, el impacto en poblaciones indígenas se materializa en el desplazamiento forzado y en el impedimento de retorno a sus territorios de origen. Tal situación de violencia constituye un riesgo que impide garantizar la supervivencia de las comunidades afectadas, puesto que se configura un fuerte desarraigo territorial, que afecta la integridad cultural y física, la sostenibilidad alimentaria, su seguridad y la libertad para el ejercicio de sus derechos.

La Defensoría del Pueblo durante el 2011 también ha tenido conocimiento de los conflictos entre indígenas y colonos por invasión de predios en el territorio, como el que se ha venido presentando desde hace algunos años en el resguardo iroka, menkue del pueblo indígena yukpa. La Defensoría del Pueblo, Regional Cesar, ha generado espacios de reflexión entre las partes, prestando la correspondiente asesoría, oficiando a las autoridades responsables y poniendo en conocimiento la problemática en la Mesa Departamental de Concertación Indígena del pueblo yukpa. Incoder ha realizado intervención en 47 predios de diferentes resguardos, de los cuales ya 14 predios están priorizados y se han dispuesto recursos para su compra.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, el 8 de junio de 2011 acompañó a las comunidades indígenas del resguardo Awaliba en la diligencia de desalojo territorial, ordenada por la Inspección de Policía de Puerto Gaitán (Meta), por presunta invasión de territorio privado, reclamado por los indígenas como parte de su territorio ancestral. Mediante la gestión realizada se logró que la autoridad de policía aceptara la suspensión de la diligencia mientras el Incoder, entidad competente, resuelve la solicitud de saneamiento del territorio presentada previamente por la comunidad. Posteriormente, en el marco del seguimiento al derecho territorial de comunidades del resguardo Awaliba, se convocó al alcalde de Puerto Gaitán y autoridades indígenas, pero debido a la inasistencia de la autoridad municipal, el 28 de junio de 2011 las autoridades indígenas convocaron a la Defensoría del Pueblo, ONIC y Pastoral Social para elaborar un plan de trabajo orientado a la resolución de la problemática territorial de los resguardos.

Igualmente, la Defensoría, Regional Meta, el 5 de agosto de 2011 acompañó la reunión de autoridades departamentales: gobernación y Acción Social del Meta y alcaldía de Puerto Concordia, a fin de evaluar la reubicación de las comunidades jiw asentadas temporalmente en Puerto Arturo, vía a Puerto Cacao, definir el plan de reubicación. Se llevó a cabo una acción preparatoria con habitantes colonos del área, a fin de establecer un ejercicio de convivencia con las comunidades indígenas –en toda la actividad participaron 210 personas entre indígenas y colonos–. Asimismo, el 7 de septiembre de 2011 la Regional Meta hizo una visita de verificación, en compañía de PNUD, Incoder, alcaldía y personería de Villavicencio y comunidades indígenas uitoto, al predio de posible reubicación de las comunidades –ubicado en vereda el Cocuy–, con el fin de evaluar su viabilidad y,

en consecuencia, proceder a la realización de los trámites institucionales de estudios y adquisición, para materializar la titulación a las comunidades en proceso de reubicación.

5. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales

En el ámbito de los derechos económicos sociales y culturales, durante la vigencia del año 2011, dos de los derechos que demandaron asesoría y atención especializada por parte de esta Delegada, fueron los derechos de salud y educación. En efecto, diferentes comunidades indígenas o miembros pertenecientes a las mismas, asentadas en resguardos de algunos departamentos del país, especialmente aquellos ubicados en regiones geográficas distantes de los centros poblados y ciudades capitales, por ejemplo: Vichada, Guaviare, Guainía, Amazonas, Casanare, Vaupés, acudieron a las respectivas defensorías regionales y también a la Defensoría Delegada demandando la realización de gestiones conducentes a la resolución de situaciones que, de diferente forma, configuraban denegación del acceso efectivo a sus derechos.

- Entre los asuntos relacionados con el derecho a la salud cuya atención demandaron las personas, autoridades u organizaciones indígenas a la entidad, cabe señalar los siguientes:
 - Cobertura integral en salud, atendiendo lo establecido en las disposiciones normativas especiales vigentes, como la Ley 691 de 2001.
 - Calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud, considerando las circunstancias diferenciales por ser poblaciones asentadas en regiones apartadas.
 - Construcción de puestos de salud en zonas próximas a sus territorios, garantizando la permanencia de promotores de salud y su dotación con los instrumentos básicos y medicinas, de manera que se posibilitara la atención oportuna –preventiva o curativa– a las personas que tengan problemas de salud.
 - La garantía de un transporte que les permita trasladar a las personas enfermas que necesitan atención en centros hospitalarios fuera de su territorio, es decir, en las IPS ubicadas en los municipios.
 - La garantía de lugar de alojamiento y de acompañante a los pacientes remitidos a Centros Hospitalarios de las ciudades capitales para recibir tratamiento especializado.
 - La garantía de cobertura de costos del transporte (aéreo o terrestre – según el caso), para hacer efectivo el traslado del territorio al centro hospitalario que adelantará el tratamiento y su posterior retorno a la región.

Para ilustrar sobre los trámites relacionados con el derecho a la salud, uno de los casos atendidos de manera especial se relacionó con las comunidades indígenas de Cumaribo, Vichada, las que a través de sus autoridades solicitaron ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas desarrollar las gestiones pertinentes ante autoridades estatales de orden nacional y regional, con el objeto de ordenar las investigaciones necesarias respecto al alcalde y funcionarios de ese municipio, por razón de las continuas irregularidades en el manejo de los trámites administrativos relacionados con la cobertura en salud, específicamente la asignación de los cupos al régimen subsidiado para el beneficio de la población indígena de 36 comunidades de ese departamento. Igualmente, solicitaron instar a las mismas autoridades estatales a realizar un monitoreo de los procesos de selección de la Empresa

Prestadora de los Servicios de Salud (EPS) que contrató el municipio, operador que no ha cumplido los parámetros legales que regulan los diferentes procesos que deben garantizarse a los beneficiarios de este derecho.

La Defensoría del Pueblo, Regional Guaviare, durante la vigencia del 2011 ha venido acompañando al grupo de trabajo del Ministerio del Interior asignado al proceso de formulación del Plan de Salvaguarda Nukak. En el ámbito de esta gestión, la Regional ha priorizado requerimientos orientados a instar a las autoridades competentes del Sistema de Salud del departamento a realizar las acciones que garanticen a los integrantes del pueblo nukak la atención adecuada y oportuna que demandan en materia de su derecho a la salud, habida cuenta de las quejas que por la falta de la prestación de los servicios de salud, a cargo de las EPS a las cuales se encuentran afiliados, se han presentado.

La Defensoría del Pueblo, Regional Vaupés, programó en el 2011 el seguimiento de la prestación del servicio de salud a las comunidades indígenas de ese departamento, debido a las quejas presentadas por la deficiente atención en la prestación de este servicio y requirió a la Superintendencia Nacional de Salud para que, en el marco de su competencia, se ordenara una auditoría de la ESE San Antonio de Mitú y de las demás EPS que prestan servicios médicos en ese municipio.

En general sobre los problemas que afrontan los miembros de los pueblos indígenas respecto al derecho a la salud, la Defensoría observa que, pese a la existencia de normas nacionales e internacionales vigentes que lo reconocen de manera especial, y las reglas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional con miras a que este derecho se realice de forma efectiva, oportuna, eficaz y diferenciada, las demandas de los sujetos del derecho, reiteran las falencias en la implementación adecuada de las políticas, programas, procesos y procedimientos establecidos para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, respecto a la garantía, en condiciones de igualdad, del derecho a la salud de las personas integrantes de los pueblos indígenas.

En materia de vivienda, es ilustrativo el trámite de la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda, que ha venido acompañando de manera permanente a 47 familias del resguardo indígena suratena, de la etnia embera chamí para la construcción de 47 soluciones de vivienda que beneficiarían a 560 personas damnificadas en el 2007, como consecuencia de la ola invernal, que se vieron obligadas a reubicarse en una cancha de fútbol, en situación deplorable que atenta contra la salud, especialmente, de los niños y niñas, lo que ameritó en varias oportunidades la intervención de la citada regional. Afortunadamente, a finales de diciembre de 2011, se firmó un acta compromisorio en donde se prevé que la Gobernación de Risaralda, la alcaldía del municipio de Marsella y la Carder aportan dinero para ejecutar las obras en el terreno entregado por el Incoder, en el predio Curubital, vereda Pajuil del municipio de Marsella que serán ejecutadas por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En lo referente al derecho a la educación de los pueblos indígenas, reconocido también de forma especial en leyes y decretos nacionales y convenios internacionales que garantizan su desarrollo amplio para acceder en condiciones efectivas, equitativas y diferenciadas a educarse en instituciones educativas adecuadas a sus sistemas educativos propios, igualmente, la Defensoría del Pueblo aportó su atención especializada, con el fin de superar situaciones vulneratorias, bien por denegación de acceso en términos de cobertura o por falta de establecimientos escolares, de dotación adecuada o de asignación de docentes.

Con el objeto de incidir en la superación de los distintos casos puntuales llegados a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas para ser atendidos, uno de los escenarios abordados por este despacho para la formulación de recomendaciones en el área de Política Pública Especial de Educación Especial para Pueblos Indígenas, fue la Mesa de Concertación, la Contcepi, creada por Decreto 2406 de 2007¹⁹³ de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas, cuyo objetivo es la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas, de manera concertada y basada en las necesidades educativas de los mismos, articulada a la elaboración de la política pública integral de Estado para los pueblos indígenas.

El proceso de concertación de esta política se viene desarrollando desde el año 2007, a través de una dinámica de diálogos entre las autoridades nacionales del sector educación y los representantes de los pueblos indígenas en este espacio. Esta actividad participativa y deliberativa ha arrojado como resultado concreto un documento borrador, elaborado por los integrantes de la Subcomisión con base en el diálogo y los consensos entre las partes. El Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) se propone realizar los fines e intereses educativos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva propia de identidad y cultura, atendiendo la diversidad étnica y cultural representada en los pueblos indígenas existentes en nuestro país; contemplando tanto los fundamentos culturales, identitarios, territoriales y político-organizativos, como las instituciones, gobierno y derecho propio, leyes de origen y de vida, aspectos históricos y efectos de las relaciones externas.

193 Por el cual se crea la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996.

C.6. LA GESTIÓN DEFENSORIAL DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

La Defensoría del Pueblo durante el año 2011, atendiendo la responsabilidad de impulsar la efectividad de los derechos colectivos en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; y en desarrollo de la misión constitucional de promover, divulgar, defender y proteger estos derechos, se encargó de orientar las acciones relacionadas con derechos en los cuales los sujetos se involucran como colectividad y de proferir una serie de resoluciones e informes defensoriales cuyas recomendaciones instan a las autoridades y a los particulares a que se abstengan de desconocer los derechos colectivos.

Así mismo, durante este período, a través del Programa de Seguimiento de Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (ProseDher), adelantó actividades encaminadas a incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia, con el propósito de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua.

1. Derechos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la prevención y atención de desastres

1.1. Resolución defensorial sobre la emergencia invernal 2010-2011

La situación de emergencia, como consecuencia de la temporada invernal, afectó dos veces este año, con distinta intensidad, a varias regiones del país. Por este motivo, se adelantó una investigación, para precisar el grado de vulneración del derecho colectivo de atención y prevención de desastres técnicamente previsibles. Se identificaron las siguientes causas: inadecuada planeación urbana, asentamientos ilegales en zonas de alto riesgo, falta de dragado, deforestación intensiva, malas prácticas agrícolas, inadecuado manejo de residuos sólidos y fallas en el alcantarillado. El resultado de esta investigación fue recogido en la Resolución N° 31 que se presentó en una audiencia defensorial. En ella se hicieron recomendaciones dirigidas especialmente a las autoridades competentes, para que se concreten soluciones definitivas con el fin de evitar la ocurrencia periódica de los desastres invernales.

Con el ánimo de avanzar en la evaluación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, mediante esta resolución se pretendió hacer evidentes las posibles debilidades del Sistema y los desarrollos significativos que se han logrado en la atención de desastres. De acuerdo con la información recopilada, parcial y directamente de las entidades territoriales, los riesgos para la salud y las pérdidas materiales, obligan a las entidades responsables para mitigar dichos riesgos y pérdidas, reconocer los cambios significativos del calentamiento global en el clima local y la necesidad de adaptarse a él. Teniendo en cuenta lo anterior, se formulan las recomendaciones respectivas para avanzar, principalmente, en el tema de prevención.

Esta resolución describe el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como respuesta a la grave emergencia que padeció el país durante los años 2010 y 2011, aporta datos estadísticos de los daños ocasionados y analiza las posibles fallas del sistema, en los siguientes apartes:

- A. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
- B. Otros sistemas complementarios
- C. Emergencia 2010-2011
- D. Atención de la emergencia
- E. Análisis de las causas de la emergencia
- F. Recomendaciones

1.2. Gestión caso Quiba

La vereda Quiba hace parte del territorio rural de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, en esta zona se ha venido generando un rápido proceso de degradación del ecosistema natural ya que se desarrollan actividades de minería como carboneras a cielo abierto, trituradoras de caolín, extracción de arena, piedras y recebo, y el esparcimiento de escombros clandestinos.

En aras de velar por el derecho al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la salud y salubridad pública se llevaron a cabo visitas de campo para evaluar la situación, se llevaron a cabo reuniones con la comunidad afectada, y se solicitó a las entidades concernidas adoptar medidas urgentes encaminadas a la recuperación, conservación y protección de los recursos naturales de las veredas Quiba Alta y Baja.

A través de la gestión de la Defensoría del Pueblo, se logró que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos llevaran a cabo acciones orientadas a evitar que se siguiera atentando contra los recursos naturales en esta zona de importancia ecológica, de recarga de diferentes fuentes hídricas, tales como las quebradas Yerbabuena y Aguas Calientes, ya que los pasivos ambientales y las modificaciones al paisaje eran constantes y estaban generando graves impactos ambientales y sociales.

Esta gestión incidió en el mejoramiento en la calidad de vida de la población de la zona, ya que con un control efectivo de las actividades permitidas, de acuerdo con el uso del suelo, así como con el uso sostenible de los recursos naturales se van a conservar las zonas de recarga, nacimientos de agua y quebradas, adicionalmente se mitigan los impactos negativos producidos por el material particulado, los olores ofensivos y el ruido por utilización de maquinaria. Igualmente se evitará la erosión, inestabilidad del suelo, pérdida de capa húmica y vegetación; lo cual redundará en el bienestar general de la población que habita o visita estas veredas.

1.3. Actividades de seguimiento a las recomendaciones hechas en el informe defensorial sobre el canal Naranjo

La Defensoría del Pueblo elaboró el Informe defensorial sobre los impactos de emergencias y calamidades que ha generado durante 40 años la construcción del llamado canal Naranjo, entre el río Patía y el río Sanquianga en el Andén Pacífico Nariñense, que afectan a gran cantidad de población, sin que las acciones emprendidas por las diferentes autoridades hayan servido para solucionar a fondo el problema.

Se pretende que el estudio contratado por el Ministerio de Transporte e Invías se implemente y sea la solución al problema, por lo cual la Defensoría ha convocado a todas las autoridades competentes abordar el tema y aunar esfuerzos para velar por la protección de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos, en un proceso de consulta con las comunidades asentadas en toda la región, para así darle viabilidad al proyecto. Por otra parte, se deben ejecutar labores puntuales de prevención y mitigación de los impactos hasta que se pueda ejecutar el proyecto que dará solución de fondo.

Se espera que, una se vez se pueda implementar el proyecto definido, se solucione a fondo el problema y cese la amenaza y vulneración de los derechos de las comunidades de todos los municipios de la región.

1.4. Gestión nacional y regional en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo

El proyecto se ubica en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol y Altamira, cubre un área de 8.586 hectáreas y tiene una capacidad instalada de 400 MW, con una generación media de energía de 2.216 GWh/año.

Antes del otorgamiento de la licencia ambiental se realizaron cuatro mesas de concertación entre la empresa, comunidades y autoridades regionales, en diciembre 22 de 2008, 14 y 22 de enero 2009 y 4 de febrero de 2009, que generaron varios compromisos, algunos recogidos en la licencia ambiental. Gran parte de las comunidades de los municipios donde se adelanta el proyecto El Quimbo, departamento del Huila, se oponen radicalmente a su construcción.

La licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resultado de un proceso de concertación, con participación de representantes de la comunidad, plasma en gran medida las inquietudes de dicha comunidad y establece las medidas para mitigar y compensar los impactos sobre ella. Las modificaciones hechas a la licencia se hicieron sin la participación de las comunidades.

En febrero de 2009 se participó en la audiencia ambiental donde se dejó claro que el proyecto era muy perjudicial desde el punto de vista ambiental y social y, de otorgarse la licencia, deberían incluirse medidas de compensación, a todas las personas que pudieran de algún modo ser afectadas por el proyecto.

La Defensoría del Pueblo ha adelantado diversas actuaciones para defender los derechos de todas las personas, principalmente de las que se encuentran en mayor indefensión. Se pretende que absolutamente todas las personas sean indemnizadas y compensadas, de acuerdo con los daños sufridos.

El 28 de diciembre de 2010 se solicitó al Ministerio de Ambiente que revocara la Resolución 1814 de 2010 que modificaba la licencia ambiental del proyecto, solicitud que fue rechazada. En marzo de 2011, se solicitó al mismo Ministerio la suspensión del proyecto por algunos incumplimientos de Emgesa. La medida fue adoptada por el Ministerio: suspendió obras y seis meses después levantó la medida al verificarse el cumplimiento de Emgesa.

También, se requirió a diferentes autoridades que evaluaran las quejas de las comunidades; así mismo se solicitó la adopción de las medidas correctivas correspondientes, ante los incumplimientos y atrasos de las obligaciones que tiene la empresa, tales como: (i) no tener identificadas todas las actividades productivas impactadas y todas las comunidades y personas cuya base económica se ve afectada por el proyecto; (ii) en el tema del reasentamiento sólo se evidencian avances con una comunidad; (iii) no hay medidas apropiadas ni programas de restitución del empleo; (iv) no se conoce el Proyecto de Desarrollo Económico, ni el Programa de Manejo para la Reactivación Productiva en Áreas Aledañas ni en el Área de Influencia Indirecta; (v) se presenta incumplimiento debido a la demora en la ejecución de los acuerdos firmados con los pescadores de Puerto Seco.

1.5. Participación en la audiencia pública ambiental dentro del Proceso de Licenciamiento de Explotación de Oro en el páramo de Santurbán

La empresa Greystar solicitó al Ministerio de Ambiente licencia ambiental para desarrollar el proyecto minero a cielo abierto en el páramo de Santurbán. Esto generó un gran movimiento nacional de diversos sectores de la sociedad por los posibles impactos que el proyecto ocasionaría sobre los ecosistemas de páramo de esa región. En la audiencia ambiental llevada a cabo en la ciudad de Bucaramanga, la Defensoría del Pueblo recomendó no otorgar licencia al proyecto, teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 contempla que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. En este espacio se manifestó que la actividad minera que pretendía adelantar la empresa Greystar Resources en el páramo de Santurbán podría vulnerar, además del ordenamiento jurídico interno, los tratados internacionales de derechos humanos relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y el derecho humano al agua, por lo cual se instó al Ministerio para que no se permita ninguna actividad minera dentro de la zona de páramo.

La empresa Greystar, ante la posición de la comunidad y de diversas instituciones, entre estas la de la Defensoría del Pueblo, decidió retirar el proyecto.

1.6. Convenio Unidad de Parques Nacionales-Defensoría del Pueblo

Desde hace cerca de ocho años, la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Parques Nacionales firmaron un convenio para apoyo mutuo en las regiones, en cumplimiento de sus respectivas funciones. En su ejecución se adelantaron programas de capacitación de funcionarios de la Unidad de Parques y de la Defensoría del Pueblo; en algunas regiones se ha fortalecido la cooperación entre las dos instituciones; se lograron acercamientos entre el programa de Alertas Tempranas y la Unidad de Parques en regiones donde es más fuerte el conflicto armado; y se han dado algunos avances en el Estatuto de Protección especial para los funcionarios de dicha unidad.

En las regiones donde se aplica el convenio, se presenta un aumento de la capacidad de respuesta de la Defensoría del Pueblo en el tema de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano y al equilibrio ecológico.

2. Derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios

2.1. Los derechos colectivos y del ambiente: acueductos comunitarios

En cumplimiento del mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo continúa generando insumos de política pública que permitan la formulación de estrategias y acciones efectivas por parte del Gobierno nacional, autoridades locales y sociedad civil, en general, en torno a la garantía y pleno ejercicio del derecho humano al agua.

En este sentido, pese a los importantes avances en la provisión, acceso y mejora de la calidad del recurso hídrico, el país permanece con importantes retos por cumplir y obstáculos a vencer que permitan el pleno disfrute del derecho humano al agua por parte de todos los colombianos.

En el análisis de los indicadores de cobertura urbana (95.9%) y rural (57.15%) a nivel nacional en el año 2010, se evidencia la brecha de desarrollo existente entre estos dos sectores, y la marcada diferencia que hace más vulnerable a la comunidad asentada en las zonas rurales.

El caso particular de Bogotá no es diferente, mientras en la zona urbana la cobertura está en el 99%, las comunidades de la zona rural aún no tienen asegurado el acceso al agua, conforme a los parámetros de calidad, continuidad y cobertura requeridos.

Dado lo anterior, ha sido la propia comunidad, en ejercicio de disposiciones constitucionales (art. 365), legales (Ley 142 de 1994) y reglamentarias (Res.151 de 2001 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-(CRA), ha construido soluciones colectivas a través de diferentes modelos de gestión comunitaria, para la provisión del servicio de acueducto en las zonas rurales que habitan.

Siendo de particular importancia la problemática planteada, la Defensoría del Pueblo ha abordado la promoción y defensa del derecho humano al agua en función de los instrumentos constitucionales y legales existentes y, de manera especial, de la Observación General N° 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que establece: *“En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia: disponibilidad, calidad y accesibilidad”*.

En este contexto normativo y conceptual, la Defensoría del Pueblo ha participado desde el ámbito de sus competencias, en el desarrollo, análisis y promoción de los acueductos comunitarios en varias zonas del país.

En este sentido, el informe defensorial sobre acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar se presenta como un caso paradigmático en cuanto a los problemas y fortalezas que enfrentan este tipo de iniciativas de gestión comunitaria, así como las acciones urgentes necesarias para mejorar su implementación.

Informe defensorial sobre la prestación del servicio público de acueducto por parte de comunidades organizadas en la zona rural de Ciudad Bolívar

En el informe se exponen temas como el acceso al agua potable, el abastecimiento, la prestación del servicio de acueducto en la zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar y aspectos relativos al derecho humano al agua y la calidad de la misma.

El servicio en las zonas rurales de Bogotá lo prestan 33 organizaciones comunitarias, las cuales surgieron por iniciativa social y reflejan un proceso histórico que ha generado sentido de pertenencia y ha brindado soluciones a un problema colectivo. No obstante que la prestación de los servicios públicos por parte de estas comunidades ha sido una medida adecuada para el abastecimiento de agua en la zona rural, hace falta mayor apoyo y fortalecimiento a tales iniciativas con el propósito de que puedan convertirse en un modelo de gestión comunitaria.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reitera que la prestación de los servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, como lo estableció en el artículo 365 la Constitución Política de 1991. Si bien se permite a las empresas públicas, industriales y comerciales del Estado, a las mixtas, a las privadas y a la comunidad organizada participar en la prestación de estos servicios, la responsabilidad sobre el acceso a la prestación de los mismos en forma oportuna y eficiente y el derecho humano al agua se mantienen en cabeza del Estado.

Por ello, el Estado debe crear las condiciones para que los particulares o las comunidades organizadas puedan prestar los servicios de acuerdo con lo que señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-570 de 1992. En razón de lo anterior, la Administración distrital debe brindar las condiciones necesarias con el propósito de que la población tenga acceso a los servicios públicos domiciliarios y se garantice el derecho humano al agua.

En Ciudad Bolívar, la localidad más extensa y la tercera con mayor superficie rural (73%), nueve acueductos comunitarios suministran agua a 13.468 habitantes en la zona rural.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones comunitarias de esta localidad, es preocupante la situación con respecto a factores como la calidad del agua. En el año 2011, de los nueve acueductos comunitarios, seis suministraron agua ‘inviabile sanitariamente’ al menos durante un mes (Asoporquera I y II y Aacupasa cinco meses del periodo estudiado); a su vez, estos seis acueductos, junto con Piedra Parada y Asoquiba, suministraron agua con ‘riesgo alto’ de uno a cuatro meses, lo que demuestra la crítica situación en la zona. En contraste, solamente cinco acueductos suministraron alguna vez agua apta para consumo humano. De las 82 muestras analizadas entre enero y noviembre de 2011, el 82% se clasificó entre riesgo medio, riesgo alto e inviable sanitariamente.

Además de que el agua suministrada por gran parte de los acueductos comunitarios no cumple con las características físicas, químicas y microbiológicas señaladas en la normativa, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca encontró trazas de mercurio y otros metales pesados en las fuentes que abastecen los acueductos de Asoporquera I y II y Aguas Calientes, e impuso medidas para la ‘prohibición sobre el uso del recurso hídrico’ de esas fuentes. A raíz del problema del mercurio, ampliamente divulgado por diferentes medios, la CAR no ha levantado las medidas para el uso del recurso, de manera que es necesario buscar soluciones urgentes para no poner en riesgo el acceso al agua de la población de esa zona.

Otro problema de la zona, que vulnera los derechos de las comunidades que allí habitan, es el relacionado con la inexistencia de servicio de alcantarillado. Aunque la mayoría de viviendas cuenta con pozos sépticos, muchos se han rebosado por la falta de mantenimiento y ello ha supuesto graves riesgos a la salubridad pública.

Al respecto, existen casos como el de Mochuelo Bajo, en donde se invirtieron cuantiosos recursos en la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas que no funciona y que, por el contrario, está generando graves perjuicios ambientales y sociales.

Además de lo señalado, otros aspectos que evidencian dificultades comunes a este tipo de procesos son:

- Acceso a la información: la información suministrada por los operadores comunitarios con el fin evaluar su calidad y gestión, en la gran mayoría de los casos, no es oportuna y recurrente, lo que dificulta las labores de regulación e investigación sobre los acueductos comunitarios. De igual forma, existe ausencia de información por parte de las comunidades en relación con las instituciones del Estado a las cuales se debe acudir en función de la prestación de un mejor servicio.
- Baja cooperación entre los operadores comunitarios y los organismos estatales: Los operadores se ven enfrentados a un aumento de las disposiciones legales y técnicas para la prestación del servicio y a una disminución del apoyo estatal en la generación de capacidades operativas en las comunidades. Esta poca asistencia técnica a los acueductos comunitarios ocasionan su insostenibilidad financiera, su oferta del recurso de baja calidad con negativas consecuencias para la salud humana y su inadecuado manejo ambiental de reservas y microcuencas.
- Coordinación interinstitucional: se identifica, en este tipo de procesos, la participación de múltiples actores institucionales del orden local y nacional que aún no tienen claridad de sus competencias y responsabilidades sobre el apoyo y acompañamiento a las organizaciones con base en la implementación de acueductos comunitarios en zonas rurales. Con el propósito de aportar a la solución de los problemas identificados, en el marco del informe se hizo un análisis del marco normativo sobre las competencias de las instituciones relacionadas con la prestación del servicio.

En el mismo sentido, el informe reseña los principales espacios distritales en donde se tratan temáticas de los acueductos comunitarios, con el fin de que las comunidades tengan claro a dónde deben acudir y cuáles son las instancias que deben brindarles apoyo en aras de prestar un mejor servicio y así contribuir a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y su bienestar general.

A partir de los hallazgos encontrados, la Defensoría del Pueblo hizo recomendaciones a las autoridades estatales, las organizaciones comunitarias, los asociados y la comunidad, en general, orientadas al mejoramiento de la articulación y oferta institucional que permita un adecuado diseño y prestación de los acueductos comunitarios:

La Defensoría del Pueblo exhortó a las entidades a: que trabajen articuladamente de forma tal que la oferta institucional permita la adecuada ejecución y el fortalecimiento de este tipo de iniciativas; que revisen las exigencias normativas, definan una estrategia de apoyo a las comunidades organizadas que integre los aspectos financieros, técnicos, administrativos

y jurídicos y, así mismo, que se garantice el cumplimiento de los componentes del derecho humano al agua para la población de la zona rural de Ciudad Bolívar, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad física y económica y calidad, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de esta población y la condición de especial protección de algunos sujetos.

La Defensoría del Pueblo con estas recomendaciones pretende, que las políticas públicas se diseñen y gestionen, de conformidad con las obligaciones del Estado relativas al derecho humano al agua, que tengan un enfoque de derechos humanos y que se fortalezca el grado de conocimiento institucional sobre el derecho humano al agua.

Si bien mediante la Constitución Política de Colombia se establece que los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados por comunidades organizadas, es deber del Estado asegurar su prestación eficiente y por tal razón la Defensoría ha requerido a las diferentes instituciones que los prestadores en las zonas rurales de la ciudad de Bogotá puedan contar con los conocimientos administrativos, operativos y técnicos, así como con la infraestructura adecuada para desarrollar esta actividad.

Adicionalmente, se llevaron a cabo cuatro jornadas de promoción y divulgación de derechos humanos en Mochuelo Bajo, Mochuelo Alto, Quiba y Pasquilla de la localidad de Ciudad Bolívar, en donde una de las temáticas abordadas se relacionó con la garantía del derecho humano al agua, con el propósito de que la comunidad reconozca la importancia de la adecuada administración de estos servicios, conozca las competencias y entidades ante las cuales puede acudir en procura del cumplimiento de los derechos que le asisten, reconozca la trascendencia de conservar las fuentes hídricas y de dar un manejo adecuado a estas y divulgar los derechos y deberes de los usuarios del servicio.

2.2. Informe defensorial prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca

La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de la inadecuada prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca; en particular, se identificó que la baja cobertura de acueducto, de continuidad, de cobertura en micromedición, los altos índices de agua no contabilizada y de quejas de los usuarios, la falta de claridad sobre las obras e inversiones ejecutadas por la autoridad municipal y por Hidropacífico S.A. ESP, así como la escasa participación de la ciudadanía en los temas relacionados con el agua potable están poniendo en riesgo el cumplimiento del derecho humano al agua en esta ciudad.

Teniendo en cuenta que: (i) es deber del Estado adoptar acciones encaminadas al cumplimiento del derecho para toda la población; (ii) el derecho humano al agua, según lo ratificado en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/64/292 del 3 de agosto del año 2010, impone una serie de obligaciones para los Estados miembros, entre ellos Colombia, (iii) y que en todas las situaciones que involucren el uso del recurso hídrico se requiere la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación, justicia social, equidad, solidaridad, diversidad e integridad étnica y cultural, desarrollo sostenible y participación ciudadana; se hicieron las recomendaciones a las entidades concernidas con el propósito de que se adelanten acciones orientadas a garantizar la efectividad del derecho humano al agua.

2.3. Audiencia de compromisos sobre la disposición inadecuada de escombros en la ronda de la quebrada San Miguel

En la vereda El Páramo, ubicada en los cerros orientales en la localidad de Usaquén en Bogotá, desde hace más de cinco años se está llevando a cabo la actividad ilegal de disposición de escombros que trajo consigo la destrucción del bosque nativo que había en la zona de ronda de la quebrada San Miguel, y desplazó el cauce de la misma originando el taponamiento parcial en algunos sectores de la quebrada que puede generar inundaciones y desastres por deslizamientos. Además de los daños ambientales generados por esta actividad, es inminente el riesgo que corren las comunidades de la zona aledaña, entre ellos los niños que estudian en la Escuela Pedagógica Experimental que limita con el predio en donde se disponen los residuos.

Adicionalmente existen eucaliptos (con una altura entre 20 y 30 metros), que se encuentran en riesgo de caer, ya que reciben el impacto de los escombros que son arrojados en este sitio.

Ante esta problemática, en la audiencia de compromisos convocada por la Defensoría del Pueblo, se hizo un llamado a la coordinación entre las entidades competentes para que se lleve a cabo una intervención inmediata con el fin de que retiren los escombros, reforesten con especies nativas la zona de ronda, limpien la ronda de la quebrada y recuperen su cauce natural. Igualmente, se requirió la solución al riesgo latente, por remoción en masa e inundaciones a causa de las fuertes lluvias, así como resultados visibles en la gestión de las entidades competentes del Distrito y, en particular, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para que cumplan los principios constitucionales de eficacia, celeridad e imparcialidad.

2.4. Gestión sobre el relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en Santo Tomás, Atlántico

La Defensoría del Pueblo realizó una investigación sobre la situación del relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en el municipio de Santo Tomás, Atlántico, con el propósito de velar por la garantía de los derechos de la población del municipio de Santo Tomás al goce de un ambiente sano, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y salubridad pública.

En este relleno, operado por la empresa Aseo General S.A. ESP, se evidenciaron graves impactos ambientales y sociales, tales como olores ofensivos en la zona aledaña, proliferación de vectores (aves de rapiña, moscas, roedores), falta de control del agua de infiltración y de escorrentía y de canales perimetrales para el manejo de aguas lluvias, así como manejo inadecuado de los lixiviados que posibilitan la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

Además, se observó con preocupación la presencia de niños en el relleno sanitario. El sitio de disposición final carece de personal de vigilancia y los niños que habitan en los predios vecinos recorren tranquilamente el sitio exponiendo su integridad, su salud y hasta su vida.

A causa de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en el año 2010, impuso una medida preventiva y se suspendieron las actividades de disposición por un mes; sin embargo, en la actualidad el relleno sigue en funcionamiento sin que los daños ambientales hayan cesado del todo.

La Defensoría del Pueblo exhortó a las entidades concernidas, entre ellas la Secretaría de Salud Municipal, la Gobernación del Atlántico, la Administración Municipal de Santo Tomás y la Corporación Bajo Magdalena a realizar acciones puntuales que aporten a la solución de la situación expuesta, con el propósito de que se corrijan y mejoren las actividades de disposición final, de forma tal que la gestión de residuos sólidos sea integral y compatible con el medio ambiente y redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

2.5. Gestión respecto a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de San Sebastián de Mariquita

Desde el año 2000 la empresa Espumas S.A. E.S.P., presta los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de San Sebastián de Mariquita; sin embargo, sus servicios no son oportunos ni eficientes, el Alcalde se encuentra impedido para conocer sobre el caso y, según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la empresa mencionada tiene rezagos económicos por los altos costos y gastos operativos, bajo nivel de recaudo y deficiente recuperación de cartera.

La Defensoría del Pueblo realizó un acompañamiento al caso y llevó a cabo una reunión con la SSPD, la Procuraduría General de la Nación, la Alcaldía de San Sebastián y la comunidad afectada con el propósito de dar a conocer la situación y establecer acciones encaminadas a garantizar los derechos de la población. Así mismo, le recomendó a la Superintendencia: evaluar la medida de 'toma de posesión' de la empresa; hacer una revisión de las tarifas aplicadas por la empresa y del cobro sin prestación del servicio; identificar si Espumas S.A. E.S.P., incurrió en cobros no autorizados; implementar un mecanismo de seguimiento a las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el municipio de San Sebastián de Mariquita; evaluar el plan de obras e inversiones de la empresa correspondiente a dichos recursos, con la finalidad de hacer un control detallado a dichas inversiones y evaluar su impacto, eficacia y efectividad.

En el mismo sentido instó a la Alcaldía Municipal y a la Gobernación a garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como el derecho humano al agua de la población de San Sebastián de Mariquita.

2.6. Actividades de seguimiento a la Resolución número 61: "Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá, D.C."

En el año 2010 se expidió la Resolución número 61 en donde se identificó y analizó la situación social y ambiental de la zona aledaña al relleno sanitario Doña Juana, los impactos generados por la operación del vertedero, las actuaciones respectivas desarrolladas por la Administración Distrital, así como aspectos sobre el aprovechamiento de residuos orgánicos y potencialmente reciclables en la ciudad de Bogotá.

En el marco del seguimiento a dicha resolución, se realizaron cuatro jornadas de socialización de las conclusiones y recomendaciones, así mismo se adelantaron tres reuniones de seguimiento a lo recomendado a la **Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos** (UAESP), sobre los siguientes asuntos: trabajo adelantado con el

gremio reciclador, Plan de Gestión Social, estudio epidemiológico y temas relacionados con salud, licitación de recolección, barrido y limpieza; en el mismo sentido se articuló el trabajo por medio de la Mesa Interinstitucional de Entidades de Control.

Se llevaron a cabo cuatro jornadas de promoción y divulgación de derechos humanos en Mochuelo Bajo, Mochuelo Alto, Quiba y Pasquilla, en donde se trataron temáticas relacionadas con los impactos generados por la operación del relleno sanitario Doña Juana y los compromisos adquiridos por las diferentes entidades y por el operador.

Lo anterior con el propósito de que (i) la Administración Distrital y el operador del relleno sanitario Doña Juana cumplan con los compromisos adquiridos con la población aledaña al relleno y con la ciudadanía, en materia de aprovechamiento de residuos sólidos, (ii) con la operación eficiente del relleno, se minimicen los impactos que la actividad de disposición final ocasiona en la sociedad y el ambiente, y (iii) las actividades que se realicen, en el marco del aprovechamiento y la disposición final de los residuos, estén enmarcadas en la garantía de los derechos colectivos de la población al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y la prestación eficiente y oportuna, así como el derecho a la salud, entre otros.

2.7. Actividades de seguimiento a la Resolución número 62 "Situación actual de la gestión integral de residuos sólidos: Plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca"

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión de protección, promoción y divulgación de los derechos humanos, evaluó la situación actual de la gestión integral de residuos sólidos en las plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca, con el fin de identificar aquellos aspectos que constituyeran amenaza o vulneración de los derechos colectivos de esta población, para lo cual dictó la Resolución número 62 de 2010.

Esta resolución hizo patente los problemas en varios municipios como, por ejemplo, el caso de la planta de aprovechamiento del municipio de Guaduas que se convirtió en un botadero a cielo abierto que contaminaba las fuentes hídricas por el vertimiento directo de lixiviados, despedía olores ofensivos y aumentaba la proliferación de vectores, atentando contra los derechos a la salud, la salubridad pública y el goce de un ambiente sano. Adicionalmente, en el departamento se identificó la operación de dos rellenos sanitarios sin la debida licencia ambiental; la oposición de la comunidad a los rellenos regionales y los impactos causados por el antiguo botadero Mondoñedo.

Teniendo en cuenta los importantes hallazgos relacionados con la disposición final de residuos sólidos en Cundinamarca, la Defensoría revisó el cumplimiento de las recomendaciones y evidenció el mejoramiento de las condiciones en los casos críticos denunciados, se reunió con varias entidades y propició jornadas de divulgación de la resolución con el propósito de que la comunidad y las veedurías ambientales conocieran los problemas e hicieran seguimiento a los compromisos de las entidades responsables

D. EL ACCESO A LA JUSTICIA

D.1. LA ACCIÓN DE GRUPO Y SU DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88 consagró las acciones colectivas, con dos modalidades: las acciones populares para “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos” y las acciones de grupo o de clase para la defensa y protección de los intereses “de grupo o de un número plural de personas”. Posteriormente, la Ley 472 de 1997 reglamentó su ejercicio.

Las acciones de grupo, en los artículos 3º y el 46 de la mencionada ley se definen como las *“interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las acciones de grupo se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios”*. Igualmente la ley reguló temas como la procedencia, la caducidad, la jurisdicción, la competencia y el procedimiento aplicable cuyos términos se establecieron como perentorios.

El ejercicio de este mecanismo ha dado lugar a pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, por la interposición de acciones de inconstitucionalidad y de tutela, así como del Consejo de Estado, mediante la resolución de recursos de apelación interpuestos a providencias de los Tribunales Administrativos y dentro de procesos originados en acciones de grupo, que han dirimido controversias de interpretación y aplicación de la Ley 472 de 1998.

La jurisprudencia constitucional le ha dado una aplicación amplia a la acción de grupo. En efecto, en la Sentencia T-582 de 1992 la Corte determinó que las acciones de grupo no hacen relación exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni a los derechos colectivos, pues también comprenden los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen -a diferencia de las acciones populares- la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, se exige siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios; precisamente, esto es lo que justifica una actuación conjunta de los afectados.

De acuerdo con las prescripciones de la Corte Constitucional: la acción de grupo procede frente al quebranto de cualquier tipo de derechos, sean ellos constitucionales o

legales y su cubrimiento es amplio, dado que puede tratarse de derechos fundamentales, sociales, económicos, laborales o civiles, lo cual no constituirá obstáculo alguno para que se abra paso a este instrumento procesal. En consecuencia, la naturaleza del derecho por cuya lesión se reclama no es razón suficiente para desestimar una acción de grupo¹⁹⁴.

Otro avance jurisprudencial importante es el relacionado con las condiciones especiales de legitimación que exige el ejercicio de la acción de grupo. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-569 de 2004, consideró que es inconstitucional la preexistencia del grupo a la ocurrencia del daño¹⁹⁵, como requisito de procedibilidad de la acción de grupo, porque constituye un requisito desproporcionado que desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia y riñe con la naturaleza y finalidad de las acciones de grupo¹⁹⁶.

Otro avance jurisprudencial es la de no exigir que la presentación de la demanda sea promovida por un número mínimo de veinte (20) personas. En la Sentencia C-116 de 2008 la Corte estableció que una sola persona integrante del grupo puede interponer la acción a través de abogado y en representación del grupo, siempre que identifique al grupo o se establezcan los criterios que permitan al juez hacer tal identificación. Lo propio hay que decir para los eventos en que la demanda se presente por el Defensor del Pueblo o por el personero municipal o distrital, quienes, por su condición de funcionarios, no están relevados de estas cargas procesales.

Por esta razón es que el ejercicio de la acción de grupo representa una enorme responsabilidad de parte de los demandantes, pues la representación puede dejar sin posibilidades de hacer efectivos los derechos de los miembros del grupo que comparecieron al proceso, dado que, en los términos del artículo 66 de la Ley 472, la sentencia (tanto favorable como desfavorable), hace tránsito a cosa juzgada y produce efectos a aquellas personas que concurrieron al proceso, como a aquellas que, sin haberlo hecho, forman parte del grupo.

Otro aspecto relevante de las acciones de grupo es el que tiene que ver con la caducidad de la acción; en este aspecto se observa que, según el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, *“la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”*. En el año 2004, en acción de grupo contra el municipio de Pasto, al referirse al artículo 47 de la Ley 472 de 1998, el Consejo

194 No obstante, inicialmente, el Consejo de Estado rechazó algunas de las acciones de grupo interpuestas, con el argumento de que los derechos lesionados eran de naturaleza laboral, y que, por no tener carácter indemnizatorio, debían ser tramitadas por el juez laboral competente. Este organismo rectificó luego su postura y admitió estas acciones, siempre que cumplan con los demás requisitos de procedibilidad.

195 En la Sentencia C-569 de 2004, la Corte declaró EXEQUIBLE la expresión “Son aquellas acciones interpuestas por un número plural de personas o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales a dichas personas”, contenida en el inciso primero del artículo 3º de la Ley 472 de 1998 e INEXEQUIBLE la expresión “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad” contenida en ese mismo inciso.

196 Al respecto, el Consejo de Estado tenía dos posturas: en algunas ocasiones, según la exigencia del inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472, estimó suficiente que el grupo demandante se integrara por veinte personas y, que la causa del daño reclamado fuese uniforme para todo el grupo; en otras oportunidades exigió la preexistencia del grupo antes de la demanda como un requisito adicional para la procedencia de la acción, estimando que la acción de grupo no resultaba procedente por el solo hecho de que veinte personas se presentaran a demandar los daños que les produjo una causa uniforme, pues lo que buscaba proteger la acción era los grupos sociales que merecieran tal protección, los que, por lo mismo, debían preexistir al daño, dado que el daño no podía ser la causa conformante del grupo sino una contingencia más en la vida del mismo, con lo cual hacía más gravosa el acceso a la justicia de los actores.

de Estado fijó los criterios que se deben tener en cuenta al momento de definir la caducidad de la acción de grupo en los siguientes términos:

La norma en cuestión consagra dos eventos distintos para efectos del cómputo del término de caducidad de la acción de grupo; el primero, referido a aquellos casos en los que el daño se origina en un acto que se agota en su ejecución; el segundo, alusivo a aquellos casos en que la causación del daño se prolonga en el tiempo, pues no se agota en un solo acto o hecho.

*Siendo ello así, el Juez de la acción de grupo debe verificar cuál de los dos eventos resulta aplicable en el caso concreto, para efectos de contar el término de caducidad de la acción, toda vez que son las circunstancias de este las que permiten determinar si el hecho generador del daño se agota en un solo momento o se prolonga en el tiempo*¹⁹⁷

Otro asunto relevante del procedimiento es el relacionado con la integración del grupo, en aquellas personas o víctimas beneficiarias de la indemnización. Al respecto, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 determinó las oportunidades para hacerse parte en el proceso de acción de grupo, a saber:

11. Quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte en el proceso, antes de que este se abra a pruebas; para ello, deberán presentar un escrito en el cual se indique el nombre del solicitante, el perjuicio sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo (artículo 55, inciso primero).
12. Los miembros del grupo que no concurren al proceso, en el evento de que se produzca fallo favorable a las pretensiones planteadas, pueden acogerse a él dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información exigible para quienes se integran al grupo en el curso del proceso (artículo 55, inciso primero, parte final).

Inicialmente, la ley previó para este caso un requisito adicional: “siempre que su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes”, convirtiendo así dicha caducidad en un factor determinante y necesario para examinar la integración del grupo. Tal argumento lo justificó el Consejo de Estado en que quien no se presentó en tiempo a reclamar la reparación patrimonial no podría favorecerse con la actividad de quienes sí lo hicieron antes de que opere la caducidad¹⁹⁸. Con la evolución jurisprudencial, y en uso de buen criterio, el mismo Consejo de Estado inaplicó este aparte en muchos de los casos referidos a la protección de población en condición de desplazamiento forzado.

En efecto, en el caso conocido como “La Gabarra”¹⁹⁹, se permitió que todas las personas que se consideren con derecho a reclamar la indemnización se presenten dentro del término

197 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero Ponente: Dr. Alirio Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá, D. C., 4 de marzo de 2004. Radicación número AG-520012331000200201645 01. Demandantes: Juan Angulo Reina y otros. Demandados: municipio de Pasto y otro.

198 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2003. Radicación número: 25000-23-24-000-1999-00528-03 Actora: María Eugenia Jaramillo Escalante y otros. Referencia: Acción de Grupo.

199 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stela Correa Palacio. Radicación número: 25000-23-06-2001-00213-01 Actor: Jesús Emel Vaca y otros contra La Nación, Ministerio de Defensa - Ejército Nacional- Policía Nacional. Referencia: Acción de Grupo.

establecido por la ley a acogerse a los efectos de la sentencia, pues de lo contrario se estaría desconociendo el acceso de las víctimas a la justicia.

Posteriormente, el fragmento mencionado del artículo 55 de la Ley 472 que hablaba de la caducidad fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-241 de 2009. En efecto, el Alto Tribunal concluyó que la disposición acusada vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia. Además, señaló entre sus consideraciones lo siguiente:

Como se explicó además de manera suficiente, el segmento normativo atacado crea un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas que habiéndose visto afectadas por el hecho dañoso común, no hubieren ejercido de manera personal acción judicial alguna, no obstante que otro(s) miembros del conjunto de perjudicados sí hayan promovido oportunamente la acción de grupo (...)

(...) en el presente caso una disposición de este tipo supone la directa negación de los objetivos que persiguen las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 superior, uno de los cuales es la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por parte de cualquiera de ellos. Por ello, dentro de este contexto constituye un contrasentido deducir efectos desfavorables de la transitoria inacción de alguno(s) de los interesados. Así las cosas, la aplicación de esta regla dentro del proceso de las acciones de grupo marcha en contravía del propósito que la norma superior asignó a tales acciones, por lo que desde la perspectiva constitucional, ella resulta inadmisibles.

La regla acusada restringe el acceso a la administración de justicia, propicia una situación discriminatoria contraria al derecho a la igualdad y afecta el debido proceso de los perjudicados por el hecho dañoso.

Pero este mecanismo de la acción de grupo no sólo ha tenido avances en el aspecto procesal, sino también en su aporte a la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como son los casos de La Gabarra -citado-, Algeciras, Filo El Gringo, en los cuales se han protegido los derechos de las personas desplazadas.

No obstante su desarrollo, todavía las acciones de grupo no son suficientemente conocidas por la comunidad jurídica, tienen un amplio camino por recorrer y su potencialidad es enorme en materia de indemnización a víctimas de graves vulneraciones a derechos humanos. Un paso siguiente e importante lo constituiría el que la reparación a víctimas en los casos de graves violaciones a derechos humanos, no solamente comporte la compensación patrimonial, sino que comprenda la reparación integral a las víctimas, inspiradas en la Resolución número 60-147 de la ONU²⁰⁰, que comprende: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción

200 18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

19. La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de

y garantías de no repetición, las cuales ya han sido aplicadas por el Consejo de Estado, en acciones de reparación directa²⁰¹.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo estima que la jurisdicción contencioso administrativa, sin modificar la figura procesal de la acción de grupo y por vía de

los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

20. *La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:*

a) El daño físico o mental;

b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;

c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;

d) Los perjuicios morales;

e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

21. *La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.*

22. *La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:*

a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;

b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;

c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;

e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;

g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;

h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

23. *Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:*

a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;

c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

201 Ver, entre otros: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 19 de octubre de 2007. M. P. Enrique Gil Botero. Acción de Reparación Directa. Exp. 29273. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de febrero 20 de 2008. M. P. Enrique Gil Botero. Acción de Reparación Directa. Exp. 16996.

interpretación que integre por bloque de constitucionalidad la Resolución número 60-147 de la ONU, podría concebir una nueva línea jurisprudencial fundada en los estándares de reparación integral a víctimas de violación de derechos humanos, y así proferir fallos reparatorios que contemplen medidas distintas de la simple indemnización de perjuicios, con lo cual el mecanismo se tornaría efectivo y privilegiaría el principio de justicia y de realización efectiva de los derechos consagrados en favor de las víctimas y sus familiares.

D.2. SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Si bien el servicio de defensoría pública tiene su origen en el Decreto 53 de 1987, que le encomendó su organización al Ministerio de Justicia, la Constitución de 1991 otorga al Defensor del Pueblo la función de organizarlo y dirigirlo en los términos señalados por la ley, lo que permitió su fortalecimiento y el cumplimiento del compromiso de garantizar el acceso a la justicia.

La Ley 24 de 1992 estableció que el servicio de defensoría pública se podría proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa, siempre y cuando se tratara de personas respecto de quienes se acreditara que se encontraban en imposibilidad económica o social de defender sus derechos.

Como una manera de hacer efectivo el derecho de defensa, consagrado en la Constitución y desarrollado por la ley, se organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública, mediante la Ley 941 de 2005, con la finalidad de dar acceso a 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.

En resumen, a la Defensoría Pública estuvo regida por las leyes 24 de 1992 y 941 de 2005. La primera, orgánica de la Defensoría del Pueblo, estableció la defensoría pública en materia penal, civil, laboral y administrativa; la segunda, organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública, para la defensa penal. Sin embargo, los desarrollos legislativos posteriores cambiaron la concepción inicial de la Defensoría Pública y, en especial, del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La Ley 975 de 2005, conocida como la ley de Justicia y Paz, estableció claramente los derechos de defensa del imputado o acusado (arts. 14 y 34) y la obligación de que el Sistema Nacional de Defensoría Pública le asigne defensor y le garantice su ejercicio.

Aunque tratándose del derecho de acceso a la justicia de las víctimas la citada ley no fue tan expresa como en el caso de imputados o acusados, pues se limitó a disponer (art. 34, inciso 2) que “la Defensoría del Pueblo asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la presente ley”; la Corte Constitucional (Sentencia C-575/06), al resolver una demanda de inconstitucionalidad relacionada con la expresión ‘asistirá’ fijó el derrotero de la Defensoría del Pueblo, en relación con la garantía de los derechos de las víctimas al señalar:

Ahora bien, a partir de ese nuevo texto es claro que la acusación formulada a partir de la diferencia de tratamiento que los actores consideran se establece en el referido artículo 34 con la introducción en él de la expresión “asistirá” si se le compara con las previsiones establecidas en la misma norma para el caso de los imputados, acusados y condenados, pierde claramente su fundamento. En efecto dado que la función que debe cumplir la Defensoría del Pueblo no se encuentra limitada a lo señalado en la Ley 975 de 2005, sino que debe entenderse que ella se cumple en el marco de la ley y de las funciones que la Constitución le asigna (art. 282 C. P.) dentro de las que se encuentra precisamente la de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y particularmente orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos, así como organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley, es claro que de la expresión acusada en manera alguna puede desprenderse un entendimiento de la norma que limite o haga menos vinculantes para dicha institución sus deberes para con las víctimas. Víctimas respecto de las cuales, como se reiterará más adelante, no cabe ninguna duda del claro compromiso del Estado colombiano en la protección de sus derechos ya no limitada simplemente al concepto de indemnización económica.

Y decimos que señaló el derrotero porque, si bien la Corte Constitucional se había pronunciado sobre la **participación de la víctima en el proceso penal** en diferentes sentencias (C-454 de 2006, C-209 de 2007 y C-516 de 2007), la pregunta que no se había formulado era quién debía garantizar esos derechos.

Estaba claro por lo dispuesto en la Ley 906 de 2004, artículo 137, numeral 5, que correspondía a la Fiscalía General de la Nación la designación de abogado de oficio a la víctima que no contare con medios suficientes para contratarlo, como lo afirmamos anteriormente.

Se reglamentó entonces la Ley 975 de 2005 y la Defensoría del Pueblo asumió la representación judicial de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), fijando en el Sistema Nacional de Defensoría Pública la dirección, coordinación y control de gestión de la prestación del servicio.

De igual forma, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006, art. 196, inc. 2) se estableció que el Defensor del Pueblo debe designarles a los niños, niñas y adolescentes víctimas, un abogado calificado que represente sus intereses. Para asumir esta nueva responsabilidad, se organizó el Programa de Representación Judicial de Menores Víctimas de Delitos.

Más adelante la Ley 1257 de 2008 (art. 8º, literal b), “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, fijó en el servicio de defensoría pública la garantía de este derecho, por ello estableció entre los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género el de recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.

Finalmente, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en su artículo 43, referida a la asistencia judicial, encargó a la Defensoría del Pueblo la prestación de los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas,

facultando al Defensor del Pueblo para efectuar los ajustes o modificaciones necesarios para adecuar su capacidad institucional al cumplimiento de este mandato.

La Defensoría del Pueblo asumió los compromisos de la representación judicial de las víctimas en los procesos de justicia y paz, de los menores víctimas de delitos, en el marco de la Ley 1098 de 2006, y de las mujeres víctimas de violencia de género, con los recursos asignados en el presupuesto para la defensoría pública y con los funcionarios de la planta establecida para el Sistema Penal Acusatorio. Solo con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se abrió la posibilidad de ajustar la planta de la entidad.

La Defensoría del Pueblo, a través de la defensoría pública, en cumplimiento de su misión constitucional de la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos, ha asumido el compromiso de atender, asistir, orientar y representar judicialmente a las víctimas de infracciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, realizadas por los grupos armados organizados al margen de la ley que individual o colectivamente se hubiesen desmovilizado con fines de reconciliación nacional, a los que carecen de los medios o recursos económicos para contratar los servicios de un abogado particular, o de aquellas personas que, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Constitución, se encuentran en situación de vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos y las mujeres en los delitos de violencia de género.

Los programas organizados para la prestación del servicio a las víctimas comprenden la asistencia y la representación judicial, como parte esencial del acceso a la justicia y, en consecuencia, como el medio de obtener en el curso y en desarrollo de los respectivos procesos penales, por conducto o intermedio del representante judicial público, la efectividad de los derechos a la verdad y a la justicia, como componentes vitales e interdependientes de una efectiva reparación integral.

La asignación a la víctima, por conducto de la Defensoría Pública, de abogados competentes que no solo informan e ilustran a la víctima de manera clara y precisa sobre sus derechos, sino que, dentro de las condiciones establecidas por la ley procesal penal, aplicable a cada caso, y la jurisprudencia de las Altas Cortes, asumen su representación con el compromiso de procurarle un verdadero acceso a la administración de justicia, con la finalidad de que, en cada caso concreto, la participación de la víctima sea realmente efectiva y eficaz y que, por lo tanto, coadyuve a que la declaración de justicia que contenga la decisión judicial con la que se ponga fin al proceso, es decir, la sentencia, corresponda a sus expectativas.

En efecto, en cada caso que es asignado a un Defensor Público como representante judicial de la víctimas, este coadyuva, en el caso de los procesos que se tramitan por la cuerda acusatoria ordinaria, en el desarrollo de las hipótesis acusatorias y, por lo tanto, en la determinación del grado de autoría o de participación del imputado-acusado en el delito, así como en el establecimiento del daño causado con el mismo; además, participa activamente cuando el imputado o acusado, a través de su defensa, activa los mecanismos de justicia premial y negociada que se ofrecen en el sistema penal acusatorio, en el sistema de justicia transicional, el sistema procesal previsto en la Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz.

Finalmente, en uno y otro sistema, el representante judicial de víctimas promueve e interviene en el incidente de reparación integral. Es decir, la representación judicial de la

víctima que asume la Defensoría del Pueblo, a través de los abogados contratados por ella, está orientada a hacer valer de manera efectiva los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia; lo que permite afirmar que la representación de las víctimas, que realiza la Defensoría del Pueblo constituye una anticipada y excepcional garantía de reparación, que ayuda al establecimiento de la verdad, a la realización de la justicia e impone el condigno castigo al declarado penalmente responsable, y contribuyendo de manera positiva al fin institucional de la defensa de los derechos humanos, ya que tal como lo tiene establecido la jurisprudencia de la Corte Interamericana, cuando se evita la impunidad, se evita la repetición de los hechos.

Con base en todo lo anterior, la Defensoría del Pueblo exorta al Congreso, especialmente en lo que a la fijación de recursos se refiere, a mirar amplia y profundamente todo el escenario de la prestación del servicio de defensoría pública para que los mandatos del mismo Congreso de la República de garantizar el acceso a la justicia de todos los colombianos, y especialmente de aquellos que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismos a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial, cuente con los recursos presupuestales suficientes para garantizar su pleno e igual acceso a la justicia.

En la segunda parte del presente informe se presenta toda la gestión de los diferentes programas del sistema nacional de defensoría pública.

E. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El presente informe resume cerca de una década de acciones dirigidas a establecer una política pública de la educación y la creación de una cultura en derechos humanos y derecho internacional humanitario, que pueda evidenciarse en los escenarios de la educación formal, no formal e informal y en la respectiva apropiación por parte de las personas que habitan nuestro país.

Ha sido una labor dispendiosa y ardua la de obtener y concretar la adopción del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh), proceso que se está promoviendo con la expedición del decreto que lo institucionaliza y lo estructura en lo organizativo, funcional y presupuestal, para lo cual se ha contado con el respaldo de la Vicepresidencia de la República, la anuencia del Ministerio de Educación, la adecuación al concepto legal de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, y la decidida y constante participación de la Defensoría del Pueblo.

1. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh)

El Planedh responde a los siguientes lineamientos²⁰²;

1.1. Con este plan el Estado colombiano honra los compromisos adquiridos en el escenario de las Naciones Unidas para construir una cultura de vivencia y desarrollo de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Para ello se hace eco de los preceptos contenidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, y de otros importantes instrumentos internacionales de derechos humanos.

1.2. En el marco de las Naciones Unidas es cada vez más generalizada la opinión de que la educación en la esfera de los derechos humanos es fundamental y puede contribuir a la disminución de las violaciones de derechos humanos y a la creación de sociedades libres, justas y pacíficas. Así mismo, se está reconociendo progresivamente que la Educación en Derechos Humanos (EDH), es una estrategia eficaz de prevención de violaciones que

202 Lanzamiento formal del PLANEDH el 18 de enero de 2012. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, D. C.

tienen consecuencias ruinosas desde los puntos de vista humano, social, cultural, ambiental y económico (Centro para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1997).

1.3. El Planedh, por ello, ha concitado la confluencia y la coordinación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil, en un proceso de edificación participativa y de verificación con universidades, Organizaciones No Gubernamentales y entidades del Estado que han ofrecido generosamente sus conocimientos, experiencias y aportes, lo cual nos permite contar con una base teórica, programática y de política pública para el afianzamiento de la educación en derechos humanos y DIH.

1.4. Coincidimos con la política gubernamental; la conquista de la paz requiere, ante todo, un proceso de sensibilización acerca de la educación en derechos humanos. La posibilidad de ejercicio, respeto y práctica de los derechos humanos, a través del Planedh, constituye una política que busca garantizar los compromisos asumidos en declaraciones, resoluciones y disposiciones nacionales e internacionales relativas a la EDH, que, al ser vinculantes, deben asumirse en las diferentes instancias del Estado y la sociedad.

1.5. El esfuerzo presente implica, por tanto, la conjunción de las diferentes acciones que separadamente adelantan las distintas entidades, para hacer del Planedh una realización conjunta, mancomunada. Como muy bien lo expresó el señor Vicepresidente de la República, el Planedh deberá ser una impronta que sea reconocida y desarrollada en todo el país, justamente, como expresión de una renovada cultura de práctica y respeto de los derechos humanos.

2. El Modelo pedagógico institucional

También se ha venido desarrollando un esfuerzo institucional mediante el cual se han sistematizado y ordenado los procesos y actuaciones de la Defensoría en la capacitación, formación y educación en derechos humanos, y en derecho internacional humanitario, con el objetivo primordial de construir un modelo pedagógico que oriente toda la acción de promoción, difusión y divulgación de los derechos humanos, que, como se ha señalado en informes previos, ha contado con la asesoría especializada de expertos pedagogos en la materia.

En este ámbito, la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDH)²⁰³, tiene el propósito de adoptar un modelo pedagógico para la educación de los derechos humanos, fundado en el siguiente conjunto de principios de planificación y ejecución de las acciones educativas y currículos respectivos:

La defensa y promoción del Estado social de derecho y de la sociedad democrática. A los veinte años de haberse promulgado la Constitución Política e instaurado el Estado social de derecho, deben mantenerse y fortalecerse las garantías de defensa y protección de todos los derechos fundamentales -civiles, políticos, económicos, sociales, colectivos y ambientales-, promoverse y divulgarse la defensa de este tipo de Estado y de la sociedad democrática que le es inescindible.

203 Artículo 30 de la Ley 24 de 1992. Título VIII. Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

La defensa y promoción de la democracia, como régimen político y social de respeto a los derechos fundamentales. La defensa y protección de los derechos humanos supone la salvaguarda de la democracia como sistema político y social.

Diseños curriculares participativos, integradores y contextualizados, con enfoque de género y diferencial. Para que los enfoques diferencial y de género tengan expresión en los programas educativos es preciso que sean el producto de dinámicas de diálogo, acuerdos e intercambio entre los equipos de formadores y los sujetos activos del proceso de capacitación.

Promoción de la solidaridad y del humanismo como base de la cooperación humana. Para la construcción de una cultura vivencial y cotidiana de los derechos humanos es necesario que los programas estén impregnados de estos preceptos, pues cualquier proyecto pedagógico debe centrarse en el reconocimiento, respeto, reivindicación, ejercicio y exaltación de la dignidad humana.

Respeto a la diferencia y admisión de la tolerancia como forma de vida. Los proyectos educativos deberán fomentar la convivencia pacífica, la consolidación de la tolerancia, el respeto por la diferencia y la pluralidad, bases de una convivencia respetuosa y democrática.

Promover un desarrollo sostenible centrado en las personas y la justicia social. Ante la violencia sistemática y las transgresiones masivas de los derechos humanos y la libertad de las comunidades más indefensas y vulnerables, corresponde que se les apoye y restituya con programas y proyectos de justicia social, que atemperen en la paz.

3. La ruta pedagógica

Con el fin de poner en operación lo antes indicado, se elaboró una ruta pedagógica, que comprende los siguientes aspectos:

- Diagnosticar el contexto e identificar las condiciones sociopolíticas y culturales.
- Caracterizar las condiciones y necesidades de la comunidad.
- Identificar las experiencias pedagógicas (o diálogo de saberes).
- Identificar las necesidades de educación en derechos humanos.
- Justificar el proceso educativo y pedagógico de la EDH.
- Definir la intencionalidad de la EDH y del proceso pedagógico.
- Caracterizar los temas y los enfoques. Por ejemplo, el enfoque diferencial y de género, al momento de construir la propuesta educativa.
- Propiciar el desarrollo de las habilidades, aptitudes y competencias para la EDH, tanto de los docentes como de los beneficiarios de la acción educativa.
- Determinar los objetivos de la EDH, conforme a las pedagogías críticas y constructivistas.
- Definir las modalidades educativas que se van a emplear (cursos, talleres, conferencias, diplomados, etc.).
- Definir los contenidos que deben ser desarrollados en los procesos educativos (algo que no puede estar por fuera: el tema diferencial, la multiculturalidad, etc.).

- Definir la metas cognitivas, procedimentales y actitudinales que se persiguen con el proceso educativo.
- Determinar las estrategias y las poblaciones hacia las que se dirige el proceso educativo.
- Establecer sistemas de evaluación, seguimiento, sistematización y registro de los eventos y procesos educativos.
- Aplicar los resultados de la práctica educativa a procesos de investigación-acción participativa.

Estos fundamentos fueron analizados en cuatro talleres regionales (Cali, Villavicencio, Cúcuta y Santa Marta), en donde, a instancias y en coordinación con el Programa Regionalizado de Atención a Víctimas de la Violencia, se presentaron las bases para su aplicación y sistematización en orden a desarrollar los objetivos y estrategias programáticas de la línea 6 del “Plan estratégico institucional de construcción de una cultura de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”.

Tanto las bases pedagógicas, metodológicas y curriculares que conforman el modelo pedagógico institucional serán publicadas en el año 2012, como parte de la estrategia de la Resolución número 753 de 2009.

4. Desarrollo de acciones de promoción, capacitación y difusión de los Derechos Humanos

Se continuó, entre otros, con el Concurso Universitario sobre Derechos Humanos y la Cátedra Ciro Angarita Barón.

- **Concurso Universitario de Derechos Humanos**

La Defensoría del Pueblo durante el año 2011 realizó el IX Concurso Universitario de Derechos Humanos con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID, operado por MSD Colombia Ltda. El propósito del concurso es impulsar y fomentar la incorporación de contenidos de derechos humanos en los planes de estudio y en los diseños curriculares de las carreras de pregrado de las instituciones educativas del nivel superior. Se trata de una competencia entre equipos conformados por estudiantes de últimos semestres que deben analizar, acompañados de un tutor, un caso hipotético de vulneración de derechos humanos en el cual el Estado se encuentra comprometido²⁰⁴.

El Concurso de Derechos Humanos ha logrado posicionar en los centros académicos de educación superior el análisis de casos concretos de violaciones a los derechos humanos de sujetos de especial vulnerabilidad que pueden ser competencia de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; entregar insumos académicos y pedagógicos a los centros docentes y a sus participantes; y ofrecer a esos grupos poblacionales y a sus organizaciones herramientas efectivas para la defensa y el litigio internacional.

204 El concurso se desarrolla siguiendo la técnica de entrenamiento en cortes de debate (*Moot Courts*), gracias a la cual, los estudiantes fortalecen su capacidad de investigación para la sustentación escrita y oral de sus argumentaciones. Los temas se seleccionan teniendo en cuenta la relevancia que tienen para la nación colombiana y para la comunidad internacional.

Para la novena versión se tuvo en cuenta la coyuntura laboral del país, por lo que se escogieron para la elaboración del caso hipotético los derechos de libertad y de asociación sindical, en el marco de formas de contratación atípica como las cooperativas de trabajo asociado, denominado *Enfermeros Cooperados vs. la República del Batey*. Se inscribieron 73 universidades de todo el país. El 23 de noviembre de 2011, se desarrolló la audiencia final de la competencia en las instalaciones de la Universidad Militar Nueva Granada. Resultó ganador el equipo de la Universidad Javeriana de Cali²⁰⁵.

La novena versión permitió hacer un balance positivo del impacto del concurso en la promoción y divulgación de derechos humanos. Esto lo demuestra el gran número de universidades inscritas para esta versión, 73 de todo el país, 58 centros de educación superior privados y 15 públicos.

Cuadro No. 1. IX Concurso Universitario: departamentos y universidades inscritas

Antioquia:	14	Cauca: 1	1	Norte de Santander:	4
Atlántico:	6	Córdoba: 1	1	Quindío:	1
Bogotá:	15	Chocó: 1	1	Risaralda:	2
Bolívar:	2	Huila: 3	3	Santander:	7
Boyacá:	2	Magdalena: 1	1	Sucre:	1
Caldas:	1	Meta: 3	3	Tolima:	1
Casanare:	1	Nariño: 2	2	Valle del Cauca:	4
Subtotal	41		12		20
Total	73				

Fuente: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, 2011.

• **Cátedra Ciro Angarita Barón**

La cátedra Ciro Angarita Barón es un programa institucional de la Defensoría del Pueblo, apoyado por la Fundación Konrad Adenauer, que se desarrolla anualmente para la formación especializada de funcionarios públicos y de miembros de Organizaciones No Gubernamentales, con temas específicos de derechos humanos, a través de sesiones organizadas temáticamente, con diferentes metodologías y con la participación de los asistentes en las temáticas abordadas. Dada la necesidad de acercar este programa de formación a las regiones donde el conflicto y la dinámica socioeconómica afectan de manera grave a la población, para el año 2011, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo dos ciclos de la cátedra Ciro Angarita Barón.

El primer ciclo. Su tema fue “Los derechos de las víctimas del conflicto armado”, en razón del debate sobre esta legislación y la necesidad de contar con el aporte de ponentes especializados que socializaran los temas y ayudaran a la formación y promoción de los

205 Para la fase escrita se recibieron 65 memoriales al cierre del plazo establecido, quedando 24 universidades finalistas para la fase oral que se llevó a cabo en Bogotá en la Universidad Militar Nueva Granada. Esta etapa eliminatoria se desarrolló en 24 audiencias, posteriormente 8 audiencias semifinales y 1 audiencia final con los equipos finalistas: Pontificia Universidad Javeriana de Cali en el papel de Estado y la Universidad EAFIT de Medellín en el papel de Comisión.

derechos de las víctimas. Se desarrolló en Medellín y se complementó con dos foros regionales en las ciudades de Neiva y Bucaramanga.

La cátedra regional que se realizó en Medellín²⁰⁶ en la que se abordaron temas como la concepción positiva y negativa del conflicto; infracciones al DIH y violaciones a los derechos humanos; el concepto de “víctima del conflicto”; la atención y orientación integral a las víctimas; medidas de reparación; restitución de tierras, entre otros. Se entregaron 81 certificados de asistencia a personas que pertenecen a la Fiscalía General de la Nación, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Acción Social, Procuraduría General de la Nación y miembros de organizaciones defensoras de derechos humanos y de universidades. Los foros regionales que complementaron este ejercicio descentralizado en Neiva y Bucaramanga contaron con la asistencia de 80 personas cada uno.

El segundo ciclo. Se llevó a cabo en conmemoración de los 20 años de la Constitución Política en Bogotá y contó con el apoyo de la Alianza Social e Institucional creada para el efecto²⁰⁷. En él se promovió un llamado a la sociedad civil y a las instituciones colombianas para reflexionar sobre el valioso cambio político que introdujo la Carta de 1991 a través de la cátedra²⁰⁸, con destacados profesores y expertos que abordaron temáticas, tales como:

La reforma a la Justicia, la Corte Constitucional Colombiana y la protección de derechos humanos, el estado de cosas inconstitucional en Colombia, el mandato constituyente y sustitución de la Constitución, sujetos de especial protección en la Constitución, la Constitución y los derechos de las comunidades étnicas, los derechos colectivos y del medio ambiente, los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales, los mecanismos de participación ciudadana, la sostenibilidad fiscal y la garantía de los derechos humanos, la jurisprudencia constitucional y la nueva forma de aplicar el derecho, la educación y cultura en la apropiación de la Constitución y los derechos humanos, derechos de niñez y juventud, derechos de las mujeres, la paz, el bloque de constitucionalidad, entre otros.

Se entregó certificado de asistencia a personas que cumplieron con el 70% de los requerimientos, pertenecientes a instituciones como la Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior, Rama Judicial, Contraloría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, miembros de organizaciones defensoras de derechos humanos y de la Academia, en total 83 personas.

206 Entre el 27 de mayo y el 5 de agosto de 2011, a través de 6 sesiones, 5 conferencias y un taller, cada 15 días, con una duración de 3 horas cada sesión.

207 La Alianza social e institucional estuvo integrada por la Corte Constitucional, el Centro de Estudios Constitucionales, Plural, la Vicepresidencia de la República, La Revista *Semana* y SEMANA.COM, la Defensoría del Pueblo, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Presidencia de la Cámara de Representantes; el Instituto Distrital de la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (IDPAC), el Instituto de Estudios para la Paz (Indepaz), el Centro de Memoria Histórica y Paz del Distrito, el Parlamento Andino, el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas (PNUD), la Personería de Bogotá, la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Corporación Excelencia a la Justicia, el Grupo Estudiantil desde las Aulas, la Red de Beneficiarios y Defensores de la Tutela, la Federación de Departamentos, la Confluencia por la Democracia y contra la Guerra y la Confederación General del Trabajo (CGT).
http://viva.org.co/pdfs/actualidad/constitucion_20_anos/Plegable_XX_Constitucion.pdf

208 Esta cátedra se desarrolló en 16 sesiones temáticas entre el 9 de septiembre y el 15 de noviembre de 2011.
http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0850&_secc=08&ts=1

5. Reactivación de la Red de Promotores de Derechos Humanos

Tiene como meta inicial contar con un estado del arte actualizado, debido a que sus actividades tienen varios años de suspensión y la Defensoría considera necesario volver a activarlas. Así mismo, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos continúa apoyando los eventos regionales, como el Foro Regional de Derechos Humanos, realizado por la Universidad del Cauca con la colaboración de la Regional y las ONG de derechos humanos y el Diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, realizado por la Defensoría Regional de Nariño.

6. Capacitación de los personeros municipales

En el año 2012 se reiniciará a medida que los nuevos voceros de las comunidades locales asuman sus funciones.

7. Mesa CINEP de Educación para los Derechos Humanos

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos mantiene allí su presencia y apoya con debates, ponencias, análisis y propuestas el desarrollo de esa iniciativa.

8. Proyecto de Redes Territoriales para la Gestión Defensorial Descentralizada

Así mismo, dentro de las actividades que se adelantan a través de este proyecto, se elaboraron las siguientes recomendaciones, varias de las cuales responden a la tarea de promoción, divulgación y difusión de los derechos humanos en el departamento de Nariño, en los municipios de Ricaurte, Barbacoas, Mallama y Tumaco:

- Ante la aplicación de la Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas-, se recomienda al DANE la implementación de un censo actualizado de la población indígena Awá, que se pueda elaborar y verificar junto con sus autoridades y que esté acorde con la nueva realidad demográfica de la zona.
- Frente a la falta de reglamentación sobre el desminado humanitario por parte de organizaciones civiles y a la poca garantía en seguridad y resiembra de minas antipersonal en este territorio, el Proyecto Redes Territoriales recomienda al Programa Presidencial de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (Paicma), concretar una agenda de trabajo con la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), alentada por el proyecto Redes Territoriales, para que integre el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Camawari), lo más pronto posible y se establezcan compromisos concretos en cuanto a la atención integral y, sobre todo, la educación en el riesgo.
- El Plan de Salvaguarda del Pueblo Awá, que en varias ocasiones se había pospuesto, ha venido impulsándose durante varios meses de la mano del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Defensoría del Pueblo y algunas agencias de cooperación. Actualmente se encuentra en la última fase de concertación con el Gobierno nacional, proceso que el Proyecto Redes Territoriales

recomienda agilizar, para hacer frente a problemas como el desplazamiento forzado y las minas antipersonal, entre otros.

- Se recomienda al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode) hacer constante seguimiento al predio titulado al Cabildo Awá de Desplazados de Ricaurte, a través de visitas mensuales, así como garantizar el respeto por su territorio y su efectivo aprovechamiento por parte de los miembros del resguardo.
- De acuerdo con varias denuncias recibidas por el proyecto Redes Territoriales sobre señalamientos por parte del Ejército Nacional a algunos habitantes y líderes sociales de la zona y restricción de movimiento y transporte de alimentos, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación que inicie las investigaciones respectivas, para establecer cuáles miembros de la fuerza pública son responsables de la tropa en esta zona.
- Se recomienda iniciar actividades de la segunda fase del proyecto lo más pronto posible, para dar continuidad y no perder los procesos ya adelantados con la comunidad.

9. Publicaciones

En lo que respecta a publicaciones realizadas por la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, se destacó el relanzamiento de la revista *Su Defensor*²⁰⁹ con los títulos *Constitución Política de Colombia 20 años* y *La Defensoría del Pueblo 20 años*, así como, especialmente, la edición y publicación del libro *Derechos fundamentales a medias e integralidad de derechos*²¹⁰ de Carlos Alberto Perdomo Castaño, asesor de la Defensoría vinculado a la DNPDH, que recibió el premio otorgado por la Defensoría a la mejor investigación en derechos humanos y contó con la presentación del ex constituyente Álvaro Echeverri Uruburu, que se extracta a continuación:

El trabajo tiene la virtud de concretar el debate jurídico político y social de qué hacer con tantas jerarquías de derechos y “a medias”, logrando dar una respuesta que implica un cambio de racionalidad y una aplicación práctica, con la obligación de asumir una perspectiva ética, normativa e institucional, en la que se debe reconocer la integralidad de los derechos humanos y la aplicación efectiva de los mismos.(...) por su contenido, estructura, planteamientos y desarrollo, puede afirmarse que constituye un aporte altamente significativo que enriquece la temática sobre los derechos sociales, derechos que dan especificidad y existencia al Estado Social de Derecho.

209 <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menurevista>.

210 http://www.defensoria.org.co/red/?_item=090501&_secc=09&cts=2&hs=0905.

XIX

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



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



EL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En desarrollo de la función constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (CP art. 282), y del mandato legal de difundir el conocimiento de la Constitución Política, especialmente de los derechos fundamentales, sociales, económicos, colectivos y del ambiente (artículo 9°, ordinal 6°, de la Ley 24 de 1992), la Defensoría del Pueblo ha construido y consolidado 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 Interamericana de Derechos Humanos.

La labor de la Corte Constitucional en la interpretación y defensa de los derechos fundamentales -en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política- y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -como máxima intérprete del Pacto de San José de Costa Rica-, constituyen un objeto de estudio obligatorio en el ejercicio de la actividad institucional y misional de la Defensoría del Pueblo.

Antecedentes. El Observatorio de Justicia Constitucional se inició en el año 2001 en 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).

En este 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 sujetos vulnerables y de derechos, así como las subreglas vigentes en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parte de este trabajo se estructuró 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 primera fase.

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 distintas dependencias, en la coordinación con 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 la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de la selección de las sentencias que son de interés para el proyecto; de la elaboración de las subreglas vigentes; de la inclusión de los contenidos temáticos en los documentos y de la modificación y actualización de cada uno de los productos que se consolidan en el Observatorio.

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, en la que pueden ser consultados los diversos pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹¹. La información está disponible en dos formatos: En documentos temáticos, organizados y sistematizados a partir de las *subreglas*²¹² que se derivan de las sentencias emitidas por dichos tribunales y en los textos originales de las sentencias proferidas.

Se trata de un proyecto que surgió al interior de la institución como una alternativa que, en sus inicios, perseguía reforzar el trabajo de investigación realizado por las distintas dependencias en su labor de promoción, protección y difusión de los derechos humanos y que ahora, en su propósito informativo, es de fácil acceso y puede ser utilizado por todas las personas, los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de posibilitar soluciones a problemas cotidianos, justificar decisiones o calificar con argumentos constitucionales peticiones dirigidas a las autoridades públicas.

Metodología. Para analizar y sistematizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo utiliza una metodología mediante la cual extrae de cada sentencia la regla o subregla fijada por el respectivo tribunal en relación con su aplicación a circunstancias de hecho concretas de las normas generales y abstractas cuya integridad y supremacía debe defender, es decir, aquellas contenidas en la Constitución Política o en la Convención Americana de Derechos Humanos.

211 <http://observatorio.defensoria.org.co>. En esta página se recoge el trabajo que en los últimos años ha venido realizando el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo.

212 Para entender qué es una *subregla* es preciso recordar que cuando 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. “*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 frente a ciertas circunstancias de hecho concretas*”. Defensoría del Pueblo, *Observatorio de Justicia Constitucional*, Imprenta Nacional, 2007, Bogotá, p. XII.

Al analizar las sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana, el Observatorio de Justicia Constitucional extrae de cada decisión las subreglas²¹³ establecidas por cada uno de estos tribunales. Esta forma de aproximación a la jurisprudencia no sólo ofrece información acerca del modo en que estas cortes han aplicado y desarrollado los derechos humanos en circunstancias concretas, sino, también, cómo se otorga al público un instrumento para controlar la coherencia de la jurisprudencia constitucional e interamericana, en tanto la metodología permite identificar con facilidad los cambios de jurisprudencia o las posibles contradicciones en que incurren los mencionados tribunales.

Temas abordados por el Observatorio. En la actualidad, en el micrositio dispuesto en la página web, el Observatorio se ocupa de 18 temas que pueden agruparse en tres grandes bloques.

- m) El primer bloque temático se refiere a la jurisprudencia constitucional relacionada con 11 sujetos de especial protección²¹⁴. El tema más general de que trata este bloque tiene que ver con el desarrollo dado por 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. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado 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 dismantelar aquellas estructuras y prácticas sociales que determinan que ciertas personas y grupos sociales estén sometidos a formas injustificadas de subordinación²¹⁵. En consecuencia, los 11 sujetos de especial protección de que se ocupa el Observatorio en el micrositio dispuesto en la página web forman parte de grupos sociales históricamente marginados o discriminados. Estos 11 sujetos 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.
- n) En el segundo bloque se ha sistematizado y analizado la jurisprudencia relativa a seis derechos constitucionales que, 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

213 Como previamente se expuso, el resultado de cada ponderación de principios es lo que se conoce como una *subregla*, mediante la cual el juez que pondera formula, de manera abstracta, las condiciones de prevalencia de cierto principio frente a ciertas circunstancias de hecho concretas. 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 hecho similares*”. Ibídem, p. XII.

214 En el segundo informe del Observatorio de Justicia Constitucional (2007-2011), se incluyó un sujeto adicional (las víctimas del conflicto armado), el cual está pendiente de ser incorporado en la página web de la Institución.

215 Ibídem, p. V.

derechos son: derecho al debido proceso penal; hábeas corpus; derecho de petición; hábeas data; participación política y derechos colectivos.

- o) 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 el Pacto de San José de Costa Rica. Al respecto, vale la pena recordar que el artículo 93 de la Constitución Política, el cual se refiere al denominado bloque de constitucionalidad, amplía el contenido del texto constitucional con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es la máxima intérprete de este tratado 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.

6. Acciones del Observatorio. Para el año 2011, período objeto de este informe, el Observatorio se propuso como objetivos:

- a) La elaboración del segundo informe del Observatorio de Justicia Constitucional sobre el período marzo de 2007 - febrero 2011, y b) la actualización del micrositio previsto en la página web²¹⁶.

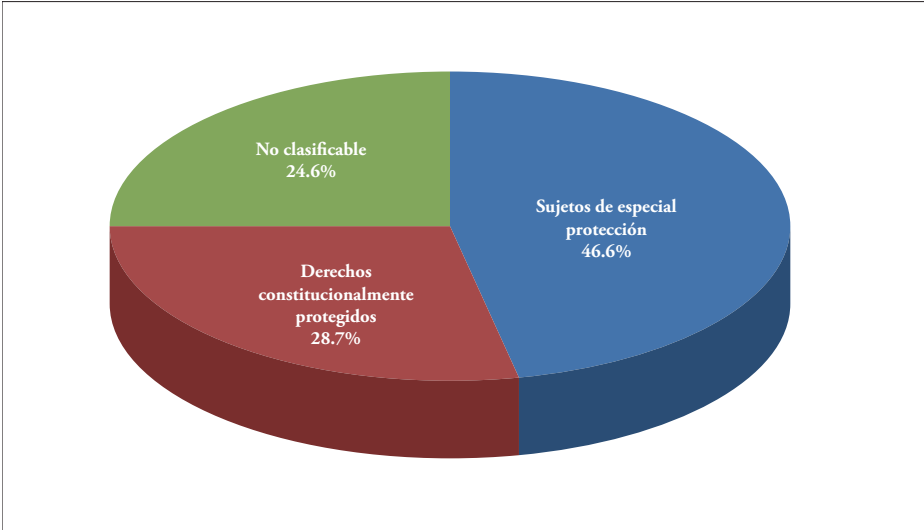
Para la elaboración del Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional se analizaron 4.303 sentencias publicadas por la Corte Constitucional en el período comprendido entre marzo de 2007 y febrero de 2011, tanto en materia de revisión de decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela (CP art. 241.9), como de control abstracto de constitucionalidad (CP art. 241, ord. 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, y 10). En esta oportunidad, a las categorías tradicionales del micrositio dispuesto en la página web se adicionaron las personas víctimas del conflicto armado y el derecho a la salud y se excluye de la clasificación el derecho al hábeas corpus como categoría autónoma. Esta modificación todavía no se ha trasladado al esquema tradicional de la página web, pues responde al hecho circunstancial de rescatar temas de amplio desarrollo jurisprudencial en el período objeto de análisis.

Los fallos no clasificables incluyen las sentencias en las que no existió pronunciamiento de fondo, tales como –en materia de constitucionalidad–, las sentencias que reconocen la cosa juzgada constitucional o que simplemente profieren una decisión inhibitoria; y en lo referente a la acción de tutela, las sentencias que se limitan a declarar la existencia de un hecho superado (carencia de objeto), daño consumado o actuación temeraria, e igualmente, aquellos casos en los que se niega el amparo invocando el desconocimiento de las reglas de procedibilidad de la acción (inmediatez, subsidiaridad, etc.). Por último, también se incluyen en esta categoría los demás temas que no son objeto expreso de seguimiento por el Observatorio de Justicia Constitucional.

Conforme a lo anterior, se destaca que el 24.6% de los fallos analizados no fueron susceptibles de clasificación, es decir, 1.057 sentencias; mientras que del total de la jurisprudencia clasificada, el 46.6% correspondió a sujetos de especial protección (2.004 sentencias) y el 28.8% a derechos constitucionalmente protegidos (1.242 sentencias).

216 El texto del segundo informe puede ser consultado en la página web: <http://observatorio.defensoria.org.co>

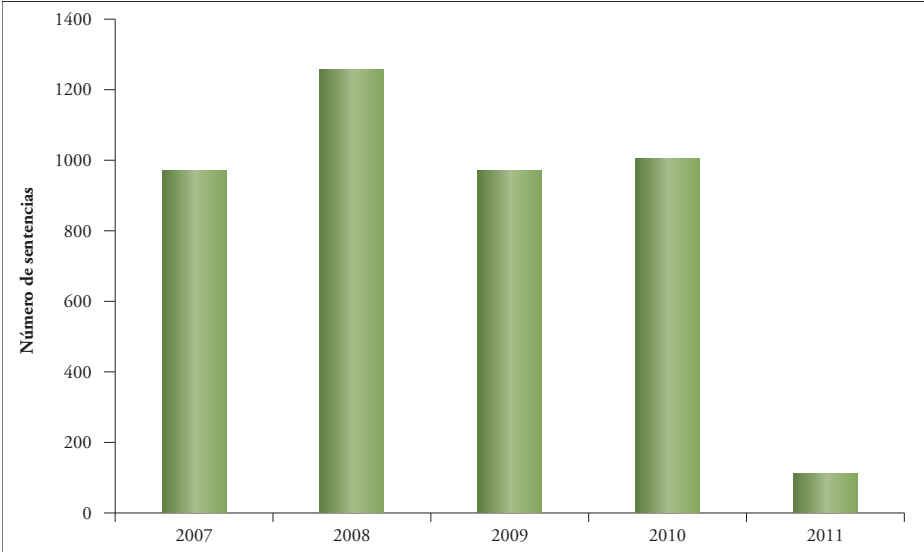
Gráfico No. 1. Clasificación de sentencias



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo- 2011.

En el período comprendido entre febrero y diciembre de 2007 fueron objeto de análisis 967 sentencias; 1.257 en 2008; 968 en 2009; 1.004 en 2010 y 107 en los meses de enero y febrero de 2011.

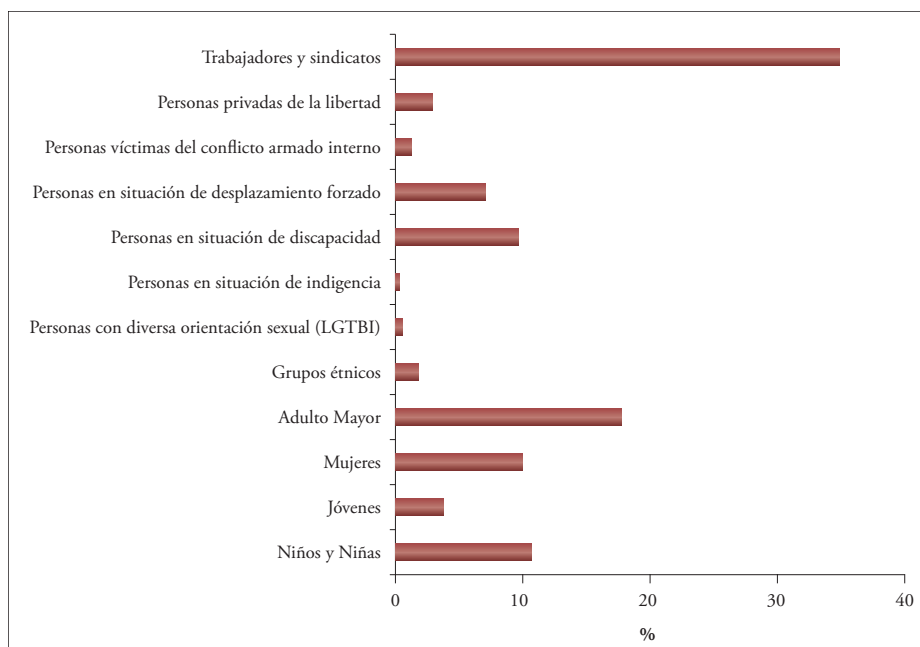
Gráfica No. 2. Distribución del total de sentencias por año



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo- 2011.

A continuación se presentará una relación de los principales resultados que se derivan de la clasificación de sentencias, en la que se encontrará una aproximación a los sujetos y derechos que demandan, en mayor medida, un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Se espera que en las siguientes entregas el Observatorio pueda profundizar en los criterios de clasificación y en las categorías de registro y de subregistro²¹⁷, con el fin de tener una lectura más específica de las materias que, en cada período de análisis, exigen una mayor intervención del tribunal constitucional. En cuanto a las sentencias clasificadas por *sujetos de especial protección* se identificó que el 72.9% corresponde a cuatro categorías: trabajadores, el 34.8%; adultos mayores, el 17.6%; en proporciones similares, niños y niñas el 10.6% y mujeres el 9.9%.

Gráfica No. 3. Clasificación de sentencias por sujetos de especial protección

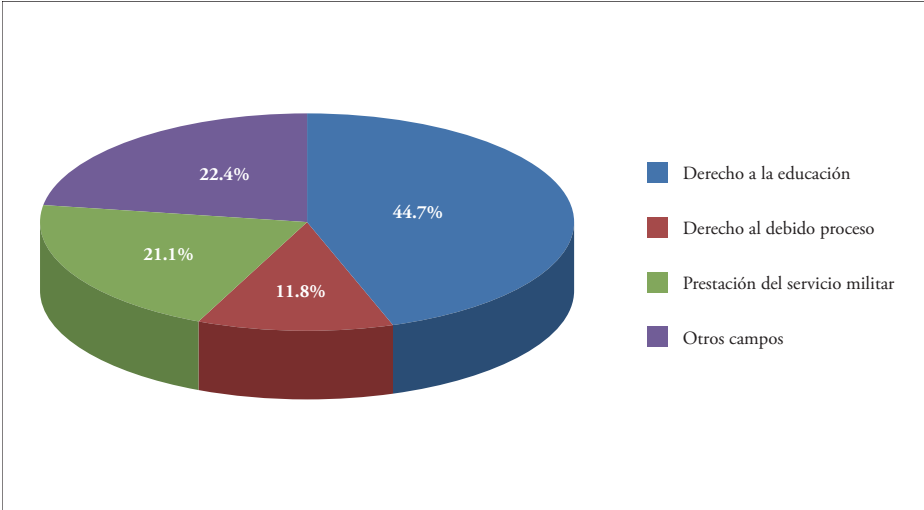


Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

Al examinar algunos sujetos de especial protección se encuentra, por ejemplo, que el 44.7% de los fallos clasificados en la categoría *jóvenes* tiene por objeto la protección del derecho a la educación, seguido por la prestación del servicio militar (21.1%) y 'otros campos' (22.4%). En esta última categoría se incluyen sentencias relacionadas con los derechos a la participación política, a la pensión de sobrevivientes y al libre desarrollo de la personalidad, entre otras.

217 El Observatorio de Justicia Constitucional en su página web clasifica las sentencias en sujetos de especial protección y derechos constitucionalmente protegidos (registro) y, a su vez, en cada una de dichas categorías, se realiza una nueva clasificación atendiendo a las *subreglas* identificadas y aquellas que se vayan identificando con el tiempo (subregistro).

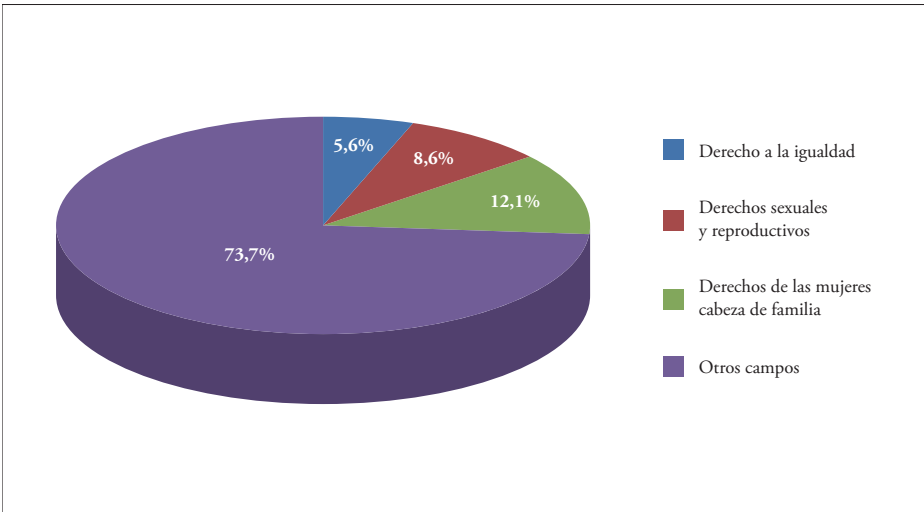
Gráfica No. 4. Clasificación de sentencias sobre jóvenes



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

De los fallos clasificados en la categoría *mujeres*, el 12.1% busca garantizar los derechos de las mujeres cabeza de familia, el 8.6% se dirige a salvaguardar los derechos sexuales y reproductivos y el 5.6% comprende el derecho a la igualdad. El subregistro ‘otros campos’ abarca el 73.7% de los fallos sistematizados, entre los cuales se relacionan la exigibilidad del derecho a la salud, las licencias de maternidad y la estabilidad laboral reforzada, entre otros.

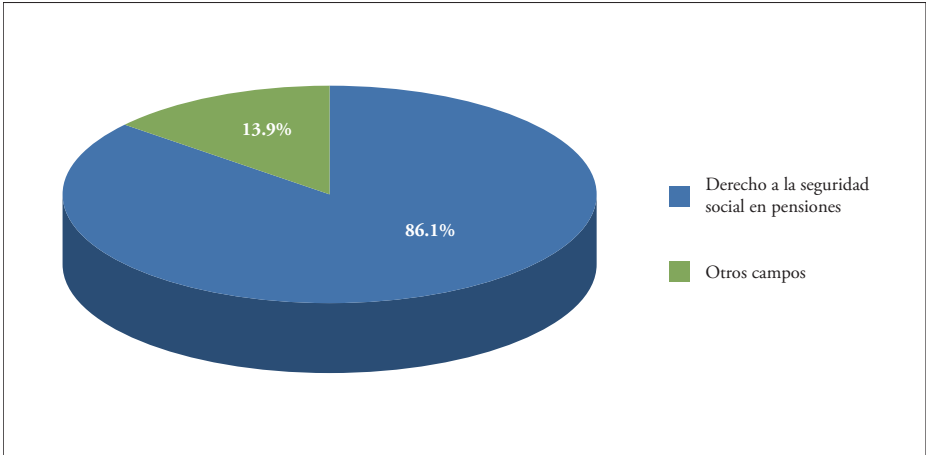
Gráfica No. 5. Clasificación de sentencias sobre mujeres



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

Los fallos analizados en la categoría *adultos mayores* representan el 10.9% del total de las sentencias clasificadas y el 17.6% de las correspondientes a sujetos de especial protección. La mayoría de estas sentencias corresponden al derecho a la seguridad social en pensiones (86.1%), y el 13.9% se refiere a temas como recuperación del espacio público, libertad de cultos, derecho a la vida digna, debido proceso y expedición de cédula de ciudadanía, entre otros.

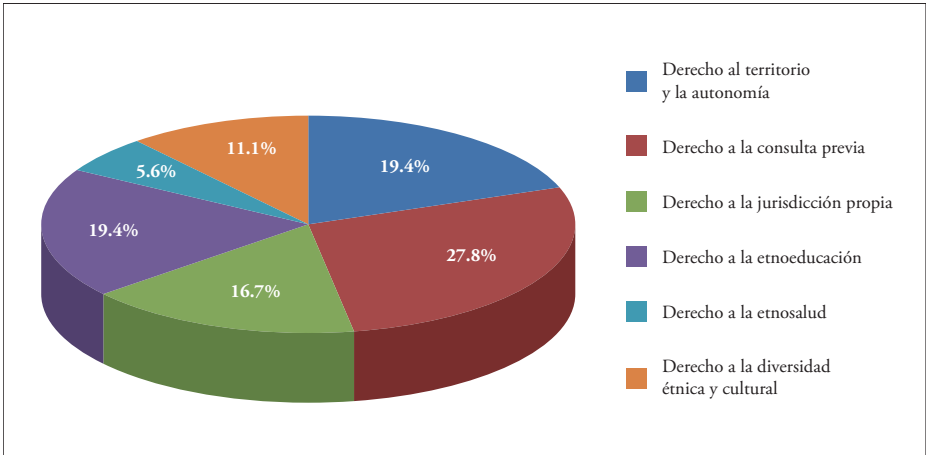
Gráfica No. 6. Clasificación de sentencias sobre adultos mayores



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

En lo referente a los *grupos étnicos*, el mayor número de pronunciamientos tiene por objeto la defensa del derecho a la consulta previa (27.8%), seguido por los derechos al territorio y a la autonomía (19.4%), a la etnoeducación (19.4%) y a la jurisdicción propia (16.7%).

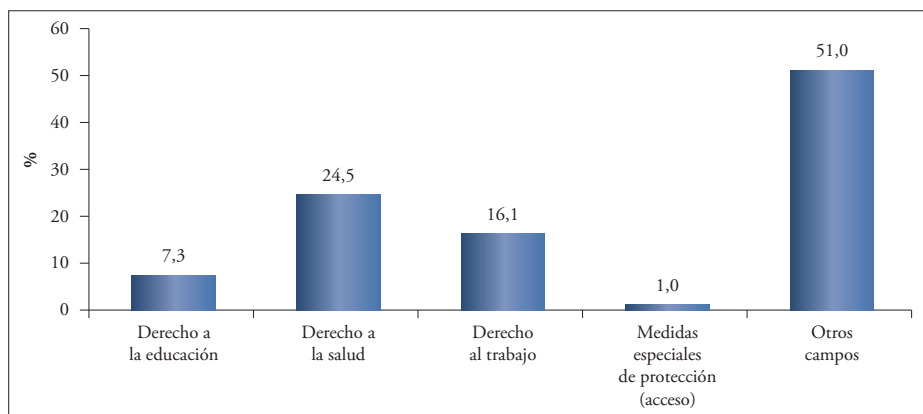
Gráfica No. 7. Clasificación de sentencias sobre grupos étnicos



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

En lo concerniente a la *población en condición de discapacidad*, el 24.5% de las sentencias analizadas se refiere al derecho a la salud, el 16.1% al trabajo y el 7.3% a la educación. El 51% restante son sentencias que involucran otros campos, entre los cuales se destacan el derecho a la igualdad, la pensión de invalidez, la sustitución pensional, el mínimo vital, la vida digna y el debido proceso.

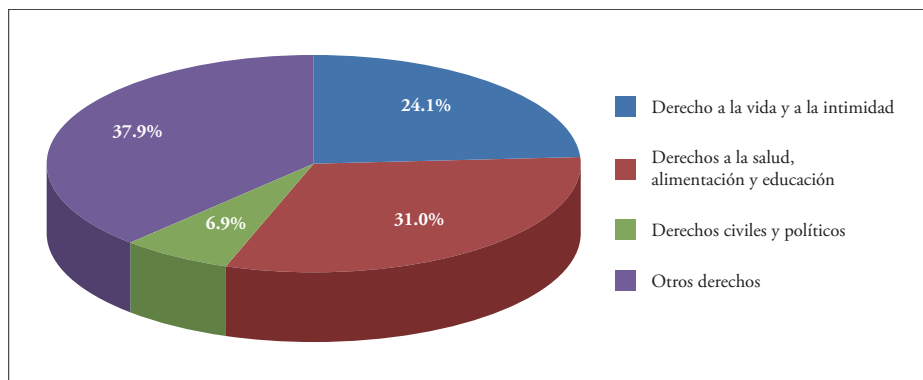
Gráfica No. 8. Clasificación de sentencias sobre personas en condición de discapacidad



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

El Observatorio de Justicia Constitucional identificó en este informe 58 sentencias relacionadas con los derechos de la *población privada de la libertad*. De estas, el 31% están vinculadas a la garantía del derecho a la salud, alimentación y educación; el 24.1% a los derechos a la vida y a la intimidad, y el 6.9% a los derechos civiles y políticos. El 37.9% de las sentencias se encuentra en el subregistro ‘otros campos’, en el que se incluyen fallos referentes a la unidad familiar, a la redención de penas, a la visita conyugal, etc.

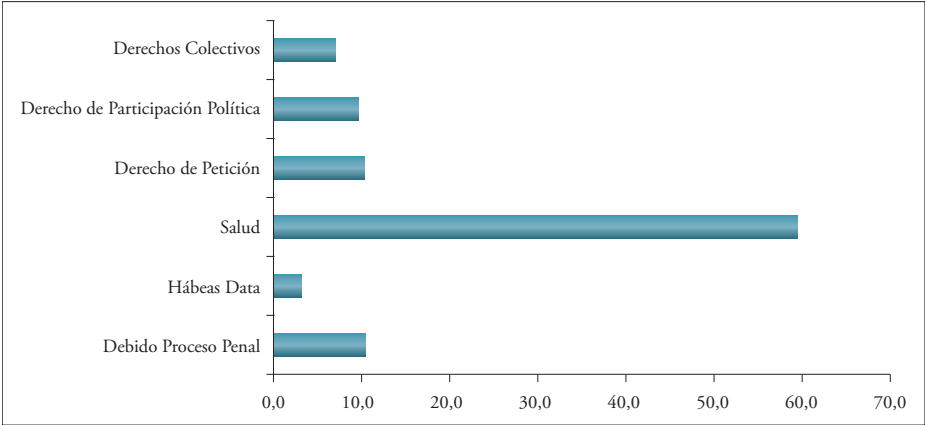
Gráfica No. 9. Clasificación de sentencias sobre personas privadas de la libertad



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

De las 1.242 sentencias clasificadas por *derechos constitucionalmente protegidos* se destaca que el 59.4% están orientadas a solicitar la protección del derecho a la salud, el 10.5% se relaciona con el debido proceso penal y el 10.3% con el derecho de petición. Estas tres categorías representan el 80.2% del total de la jurisprudencia analizada en esta categoría.

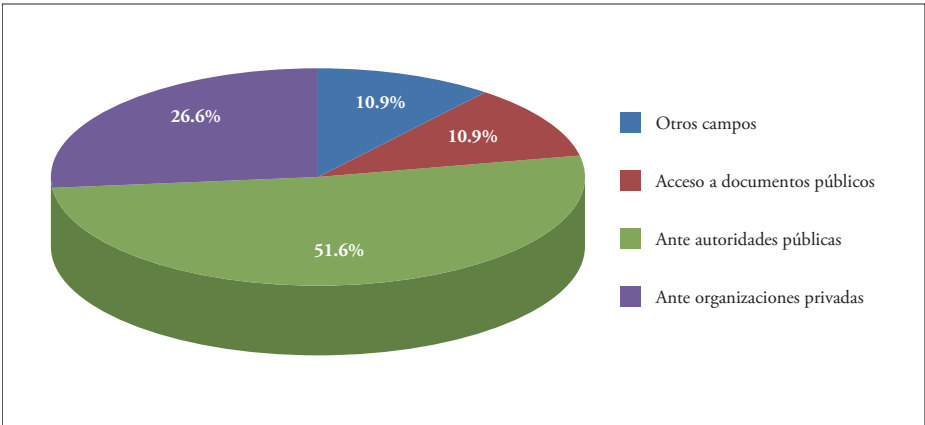
Gráfica No. 10. Clasificación de sentencias, según derechos constitucionalmente protegidos



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-

De las sentencias relacionadas con el *derecho de petición*, el 51.6% de los fallos se relaciona con la presentación de solicitudes ante autoridades públicas y el 26.6% ante organizaciones privadas. Así mismo, existen dos subregistros con el 10.9% referentes al acceso a documentos públicos y a ‘otros campos’, en este último se incluyen temas como el acceso a historias clínicas, actas de defunción, etc.

Gráfica No. 11. Clasificación de sentencias de derecho de petición



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-

Conclusión. Las cifras previamente mencionadas ilustran en cada categoría (sujetos de especial protección y derechos constitucionalmente protegidos), las materias que demandan mayor atención de la Corte Constitucional. Sin embargo, el Observatorio también elaboró en el informe unas tablas anexas frente a cada una de las citadas categorías, en las cuales obtuvo *el porcentaje de participación sobre el total de sentencias clasificadas*. Así, con este otro enfoque estadístico se encontró que el mayor porcentaje de fallos proferidos por la Corte Constitucional, en cuanto a *sujetos de especial protección*, está relacionado con los trabajadores y sindicatos (21.5%), los adultos mayores (10.9%), los niños y niñas (6.5%), las mujeres (6.1%), las personas en situación de discapacidad (5.9%), y las personas en situación de desplazamiento (4.4%)²¹⁸. Al cruzar esta información, tanto con las categorías de registro y de subregistro, como con los *derechos constitucionalmente protegidos*, se encuentra un número considerable de providencias relacionadas con los derechos a la salud (22.7%), la seguridad social en pensiones (9.4%) y el debido proceso penal (4.0%). También se someten a juicio permanente de la Corte: el derecho a la protección integral de los niños y niñas (3.7%), el derecho de petición (3.9%), especialmente, ante autoridades públicas (2.0%), el derecho de acceso a cargos públicos (3.0%), y el derecho a la educación (1.0%)²¹⁹.

Obsérvese cómo la dinámica de la Corte, en cuanto a los criterios de clasificación del Observatorio de Justicia Constitucional, se encuentra especialmente enfocada a la protección del derecho a la salud, los derechos de los trabajadores y sindicatos y el derecho a la pensión, este último estrechamente vinculado con el amparo del derecho de petición y la defensa de los derechos de los adultos mayores. Por último, como sujetos de especial protección, se destaca el porcentaje de providencias relacionadas con personas en situación de discapacidad y personas en situación de desplazamiento, pues ello indica que es necesario –como ha insistido la Corte–, impulsar medidas de política pública que protejan sus derechos y que, por ende, reduzcan la intervención del tribunal constitucional.

218 A diferencia de los porcentajes anteriormente expuestos (gráfica 1), que se calcularon sobre el número de fallos referentes a sujetos de especial protección, estos se obtuvieron sobre el total de las sentencias clasificadas.

219 A diferencia de los porcentajes anteriormente expuestos (gráficas 10 y 11), que se calcularon sobre el número de fallos referentes a derechos constitucionalmente protegidos, estos se obtuvieron sobre el total de las sentencias clasificadas.

XIX

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



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





III. INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Esta parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República comprende dos capítulos: 1. La entidad y 2. La modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

Suministra la información sobre la estructura orgánica y funcional, el Plan Estratégico Institucional (PEI), el desarrollo financiero y administrativo, la cooperación internacional, el talento humano y las actividades que se adelantaron para alcanzar la modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL

Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.

Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.

Mejorar el modelo de gestión, adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.

Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional^{P20}.

1. LA ENTIDAD

1.1. Presentación de la entidad

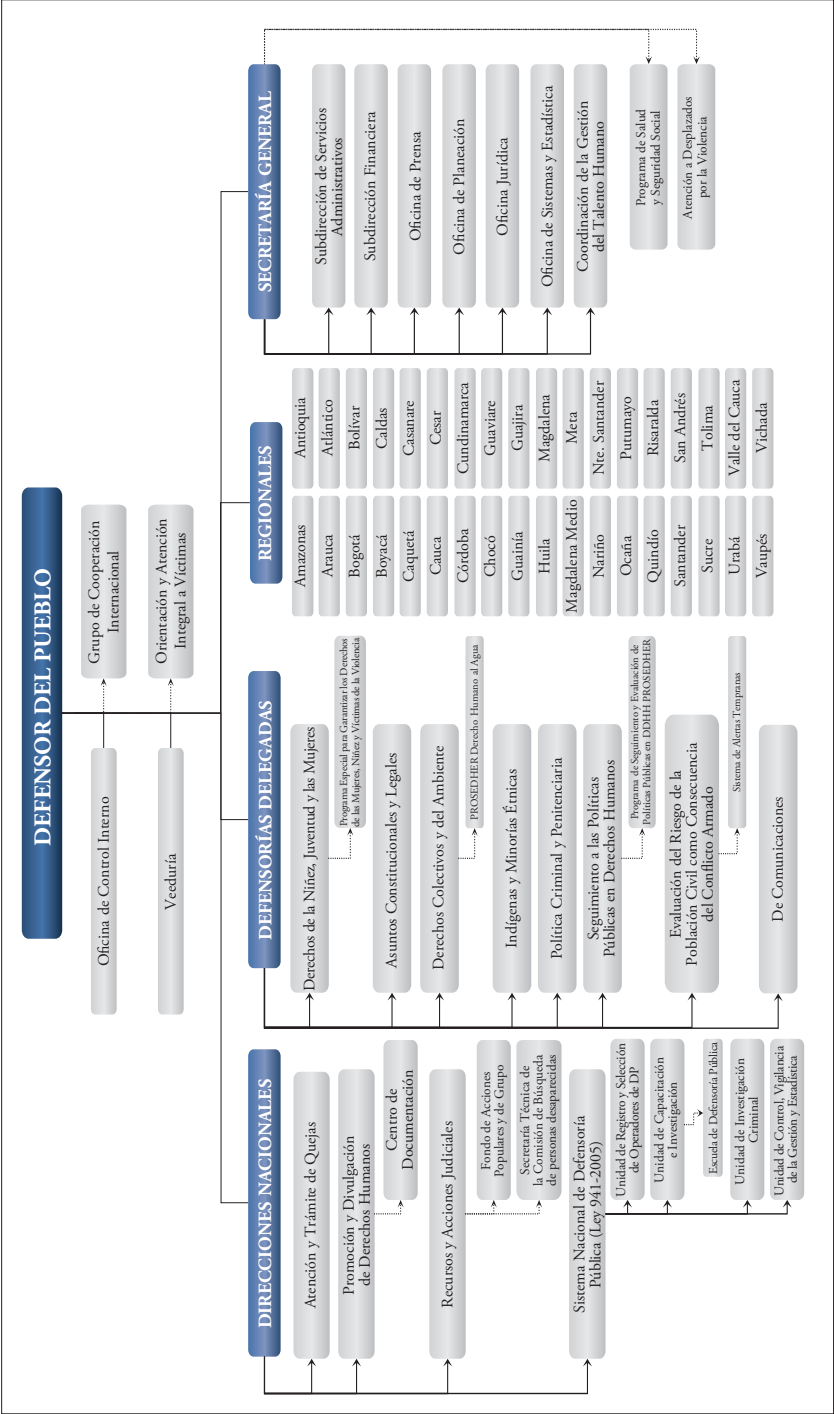
La Defensoría del Pueblo tiene la misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. Para desarrollar esta misión cuenta con una estructura orgánica que le permite ejercer las funciones que le asignan la Constitución Política y las leyes.

Le corresponde también a la Defensoría del Pueblo adelantar una tarea de formación de la opinión pública sobre los Derechos Humanos a través de actos, reportes, posiciones defensoriales, pronunciamientos y declaraciones, que permitan interpretar los acontecimientos del devenir nacional desde la perspectiva del respeto, la garantía y el ejercicio de los Derechos Humanos. Esto contribuye a la formación de los ciudadanos para que sean conscientes de sus derechos y deberes y participen efectivamente en la defensa de los Derechos Humanos y en la vida democrática del país.

1.1.1. Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18

La Ley 24 de 1992, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política, establece la estructura de la Defensoría del Pueblo. Ver organigrama.

Organigrama No. 1. Organigrama de la Defensoría del Pueblo. Año 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/organigrama.pdf>

1.1.2. Funciones de la Defensoría del Pueblo

La Constitución de 1991, en su artículo 282, le asignó al Defensor del Pueblo las siguientes funciones:

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

Así mismo, en desarrollo del artículo 283 constitucional, se expidió la Ley 24 de 1992, por medio de la cual se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones, entre las que se asignaron 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.

Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo

Además de las funciones a cargo del Defensor del Pueblo señaladas por la Constitución Política de Colombia y en la Ley 24 de 1992, a la entidad le han venido adicionando nuevas funciones y responsabilidades.

Dado que se trata de una normativa amplia y dispersa, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales realizó el acopio de tales funciones de acuerdo con las temáticas

principales, e identificó más de 50 funciones, agrupadas en dos períodos: 1) del año 1992 al 2007 y 2) del año 2008 al 2011, las cuales se señalan a continuación:

Funciones asignadas en el periodo 1992 a 2007

a) Temática - Servicio de defensoría pública y atención a personas privadas de la libertad:

- 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.
- El art. 6º del Decreto 2160 de 1992 consagra 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.
- 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.
- El Decreto 1542 de 1997 estableció un programa especial de beneficios administrativos para los condenados a penas privativas de la libertad. Según este 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 de modo 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 mediante la asistencia jurídica a los internos prevista en el Decreto 1542.
- 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”.
- La Ley 941 de 2005 creó el Sistema Nacional de Defensoría Pública como servicio organizado, dirigido y controlado por el Defensor del Pueblo, para garantizar la asistencia jurídica y la representación judicial de las personas que lo requieran en materia penal, según lo dispone el artículo 13.
- 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.
- 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.

b) Temática - Atención a poblaciones vulnerables o víctimas:

- La Ley 288 de 1996 –por medio de la cual se consagran 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.

- 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 Presidencial 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 418, por lo que hace a las facultades del Defensor del Pueblo.
- 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.
- 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.
- 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.

c) Temática - Participación en comités, consejos o comisiones especiales:

- 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 en cuestión, el Defensor ya no hace parte.
- El Decreto 2062 de 1995, modificado por el artículo 1º del Decreto 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.
- 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.
- 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.
- Mediante el Decreto 1396 de 1996, el Gobierno nacional dispuso la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, integrada, entre otros, por el Defensor del Pueblo, según el artículo 1º.

- El Gobierno nacional, por medio del Decreto 174 de 1996, creó el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, en el cual participa el Defensor del Pueblo.
- 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 1068 de 1997.
- 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.
- 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.
- El Defensor del Pueblo es miembro del Consejo Nacional del SIDA, previsto en el artículo 47 del Decreto 1543 de 1997.
- 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.
- 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.
- La Ley 434 de 1998 creó el Consejo Nacional de Paz, uno de cuyos miembros es el Defensor del Pueblo, según el artículo 4º.
- Según la Resolución número 1052 de 1998 del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo participa en el “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”.
- 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.
- 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.
- La Ley 1009 de 2006 creó el Observatorio de Asuntos de Género, cuya orientación está a cargo de un Comité Interinstitucional, en el cual participa la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer, según el artículo 4º.
- La Ley 1146 de 2007 contiene normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños y adolescentes víctimas de abuso sexual. El artículo

3º creó el Comité Interinstitucional Consultivo del cual hace parte el Defensor del Pueblo o su delegado.

- De acuerdo con el art. 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.

d) Temática - Defensa y protección de derechos colectivos y del ambiente:

- 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 en el medio ambiente o en 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.
- 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.

e) Temática - Promoción y divulgación de derechos:

- 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.
- 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.
- 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.
- La Ley 812 de 2003 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 (ordinal 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.

- 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 ordinal 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) Temática - Órgano de control

- El párrafo 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.
- 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, ordinal 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 para los efectos de medir la realización y desarrollo de tales DESC. De igual forma, la Defensoría del Pueblo, 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.
- 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 y adolescentes.
- Según el párrafo 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.

g) Temática - Mecanismos de protección de derechos - Recursos y acciones de carácter judicial

- 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.
- El art. 33 del Decreto Ley 2591 de 1991 faculta al Defensor del Pueblo para insistir en 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.

- 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 en lo que se refiere al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.
- Según el ordinal 4º 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.
- 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.
- 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).
- 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 ordinal 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.
- La Ley 1095 de 2006 reglamentó el derecho fundamental de hábeas corpus consagrado en el artículo 30 de la Constitución. Según el ordinal 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.

Funciones asignadas en el periodo 2008 a 2011:

- El artículo 20 de la Ley 1183 de 2008, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios, establece que “corresponderá a la Defensoría del Pueblo la promoción y asesoramiento a las personas y comunidades para el trámite de la declaratoria de pertenencia prevista en la presente ley”.
- El artículo 5º de la Ley 1224 de 2008, por la cual se implementa la Defensoría Técnica de la Fuerza Pública, señala que la Defensoría del Pueblo impartirá las políticas para esta Defensoría Técnica.
- El artículo 29 de la Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, establece la conformación del Consejo Nacional del Adulto Mayor, del cual hará parte “7. Un delegado de la Defensoría del Pueblo”.
- El artículo 35 de la Ley 1257 de 2008, 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 y de Procedimiento Penal, así como la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, determina que “en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo crearán el comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esta ley que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres”.

El artículo 15 de la Ley 1336 de 2009, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001 sobre lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, determina que la Defensoría del Pueblo compilará 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 y adolescentes. Así mismo, será distribuida con el criterio estratégico que ella defina y estará disponible en forma impresa y magnética. En todo caso, será accesible al público en internet. También publicará informes defensoriales sobre la temática de la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.

- El artículo 27 de esta ley crea el Comité Nacional Interinstitucional como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social, para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la ESCNNA, del cual hace parte la Defensoría del Pueblo como invitado permanente.
- El artículo 7º de la Ley 1381 de 2010, por la cual se desarrollan los artículos 7º, 8º, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4º, 5º y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales) y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes, sobre los derechos en las relaciones con la justicia, determina que “Los hablantes de lenguas nativas que por razones jurídicas de cualquier índole, tengan que comparecer ante los órganos del Sistema Judicial Nacional, tendrán derecho a actuar en su propia lengua, y las autoridades responsables proveerán lo necesario para que, en los juicios que se realicen, quienes lo solicitaren sean asistidos gratuitamente por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.
- El artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia, establece que la Defensoría del Pueblo concurrirá como garante de los derechos de los usuarios para la prestación con calidad de los servicios oncológicos.
- El artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones, ordena que “2. Modifique la estructura orgánica y/o la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Alta Consejería para la Reintegración, como entidades comprometidas en el desarrollo de la implementación de la presente ley, así como para adoptar las medidas presupuestales a que haya lugar”.
- El artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 (que rige a partir del 2 de julio de 2012), por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades, tiene

“el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo, recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación”.

Así mismo, el ordinal 2 del artículo 32 señala que “... y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas”.

- El artículo 118 de la Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, señala que “La Superintendencia Nacional de Salud implementará procedimientos participativos que permitan la operación del sistema de forma articulada, vinculando las personerías, la Defensoría del Pueblo, las contralorías y otras entidades u organismos que cumplan funciones de control”.
- El ordinal 2º del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, señala que “Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios”.

Igualmente, el párrafo único del artículo 38, Principios de la prueba en casos de violencia sexual, indica que “La Fiscalía General de la Nación, contando con los aportes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organismos internacionales y organizaciones que trabajen en la materia, creará un protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en el que se contemplen medidas jurídicas y psicosociales y aspectos como el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la investigación, el trato, la atención y la asistencia a las víctimas durante todas las etapas del procedimiento, y acciones específicas para la atención de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas”. (subrayas agregadas).

El artículo 43, Asistencia judicial, establece que “la Defensoría del Pueblo prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, el Defensor del Pueblo efectuará los ajustes o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato.

Parágrafo 1º. El Defensor del Pueblo, en el término de seis (6) meses, reorganizará la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas en la presente ley.

Parágrafo 2°. La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Para ello, designará representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente a la asistencia judicial de las víctimas a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales y un componente de asistencia para mujeres víctimas”.

- El artículo 110 de la Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, creó la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) integrada por un (1) delegado del Ministerio del Interior y un (1) delegado del ICBF, quienes serán copresidentes de la comisión; un (1) delegado de la Procuraduría, un (1) delegado de la Defensoría del Pueblo, un (1) delegado de la Fiscalía, un (1) delegado del Consejo Superior de la Judicatura, un (1) delegado de la Policía de Infancia y Adolescencia, un (1) delegado de la Alianza por la Niñez, un (1) delegado del Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Universidad Nacional y dos (2) delegados de entidades territoriales. La comisión tendrá como propósito verificar que el sistema cumpla la finalidad pedagógica, específica y diferenciada y que garantice la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, para el cual fue creado.

2. LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL

2.1. La Planeación Estratégica

En el Plan Estratégico 2009-2012 se establecieron objetivos concretos, se señalaron metas y se construyeron indicadores, todo ello basado en la metodología del *Balanced Scorecard*²²¹. Esta metodología permitió garantizar la unidad y el enfoque en los esfuerzos de los directivos por periodos anuales y a largo plazo, visualizar la correspondencia entre los objetivos y los procedimientos, identificar las necesidades críticas en cuanto al desarrollo de habilidades y cualificación de las mismas, brindar atención especializada y facilitar la cuantificación de necesidades de recursos, tanto humanos como financieros, para lograr transformar los propósitos en realidades.

El plan hace énfasis en los criterios de género y en los sujetos de especial protección, así como en los de territorialidad, articulación y participación, tal como se observa a continuación:

- **Género y sujetos de especial protección**

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, sin distinción de edad, raza o condición, para que gocen plenamente de los mismos y tengan una vida digna.

La Defensoría del Pueblo protege, defiende y brinda atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión tales como niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo valora y acoge el lenguaje incluyente. Así lo refleja y manifiesta en todo documento y expresión institucional.

- **Gestión defensorial**

La Defensoría del Pueblo atiende a los habitantes del territorio nacional, teniendo en cuenta las particularidades regionales y locales, su contexto social, económico, político,

221 Fuente: Publicación Plan Estratégico Institucional 2009-2012 Defensoría del Pueblo, página 10, párrafo 3.

ambiental, cultural e institucional, para incidir en la realización y exigibilidad de sus Derechos Humanos y en el respeto del Derecho Internacional Humanitario.

- **Articulación**

La articulación se desarrolla a nivel interno y externo de la Defensoría del Pueblo.

1. A nivel interno, asegura la unidad en la acción de la Defensoría y desarrolla mecanismos de coordinación y de participación intrainstitucional respecto de políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas.
2. A nivel externo, genera alianzas y apoyos estratégicos con todos los entes territoriales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito nacional e internacional, que contribuyan de manera eficaz a la promoción, prevención, divulgación, protección y defensa de los Derechos Humanos, así como al respeto del Derecho Internacional Humanitario, preservando la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la Defensoría del Pueblo.

- **Participación**

La acción de la Defensoría del Pueblo es plural e incluyente. Previo estudio de la situación de Derechos Humanos, convoca a los actores sociales, agentes estatales y organizaciones internacionales con el fin de evaluar su contexto y formular estrategias y recomendaciones orientadas a la realización efectiva de los Derechos Humanos y al respeto del Derecho Internacional Humanitario.

- **Víctimas del conflicto armado interno**

Las víctimas del conflicto armado interno son sujetos de derechos y, en esa condición, la Defensoría del Pueblo impulsa la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

2.2. Misión y visión de la Defensoría del Pueblo

- **Misión**

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos en el marco del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- Promoción y divulgación de los Derechos Humanos.
- Prevención, protección y defensa de los Derechos Humanos.
- Fomento del respeto al Derecho Internacional Humanitario.

- **Visión**

En el 2012, la Defensoría del Pueblo es reconocida en el ámbito nacional e internacional por el impulso a la realización efectiva de los Derechos Humanos, por su incidencia en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos, y por contribuir al avance en la construcción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que promueva la convivencia pacífica.

2.3. Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2012

La Defensoría del Pueblo adoptó el Plan Estratégico Institucional²²² 2009-2012, mediante la Resolución número 753 del 8 de junio de 2009. El plan comprende siete líneas de visión, que se desarrollan a través de productos estratégicos.

El plan se diseñó con la participación de la alta dirección y es producto de la concertación en cuanto a las necesidades de los usuarios. De esta forma, se generaron dos vectores para la atención, los cuales se definen así: i) las víctimas del conflicto armado y ii) otros sujetos de derechos.

Para el año 2011 y con el fin de lograr las metas propuestas a través de los vectores de atención establecidos, el equipo de trabajo de la entidad a nivel nacional y regional enfocó su quehacer, en gran medida, en las víctimas del conflicto armado y otros sujetos.

Sistemas de control y seguimiento de la planeación de la entidad

Mediante la Resolución número 349 del 15 de marzo de 2010 se adoptó el Sistema de Control de Gestión Strategos para el seguimiento y control del Plan Estratégico Institucional, del Plan Operativo Estratégico (POE) y del Plan de Acción Funcional (PAF), de cada una de las dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Mediante la Resolución 1991 del 30 de diciembre de 2010 se adoptó el Manual de Indicadores para el Plan Operativo Estratégico y para el Plan de Acción Funcional con el objetivo de que directivos, funcionarios, cooperantes y ciudadanos puedan hacer seguimiento a la planeación institucional y verificar la gestión de la entidad.

Los indicadores se publican mediante reportes mensuales en el aplicativo Strategos para brindar información oportuna, confiable y práctica. Los resultados también son publicados en la página web de la entidad²²³.

2.3.1. Líneas de visión del Plan Estratégico Institucional 2009-2012

a) Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

El Defensor del Pueblo, con su autoridad, prestancia e influencia, orienta el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.

Sus pronunciamientos suscitan confianza, credibilidad y legitimidad en la comunidad en general así como en las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, fijando directrices y promoviendo la participación de los distintos agentes involucrados en la realización de los Derechos Humanos.

b) Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

La Defensoría del Pueblo asume una posición proactiva respecto del ejercicio de los Derechos Humanos en el país, de manera que las acciones defensoriales contribuyan a adoptar políticas públicas que aseguren la plena efectividad de los Derechos Humanos.

222 Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/resolucion753PlanEstrategico.pdf>

223 Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/ejecucionPoe2011.pdf>

La Defensoría evalúa la forma como las instituciones del Estado actúan e inciden en el grado de realización efectiva de los Derechos Humanos, y promueve entre las autoridades públicas la incorporación de procesos idóneos de análisis y medición.

c) Línea de visión 3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial

Brinda atención oportuna a las personas, mediante la orientación, asistencia y asesoría, para contribuir a la realización de sus derechos con el fin de que cese la amenaza o la vulneración de los Derechos Humanos y se restablezca su ejercicio.

d) Línea de visión 4. Acceso a la justicia

La acción defensorial, de acuerdo con la Ley, promueve el acceso a la justicia de los habitantes del territorio nacional e impulsa la realización de este derecho de los colombianos en el exterior.

Realiza, de oficio o a instancia de parte, acciones públicas en defensa de la Constitución Política y de los derechos fundamentales y colectivos.

e) Línea de visión 5. Prevención y protección de los Derechos Humanos

La Defensoría del Pueblo promueve la adopción de medidas de prevención ante las amenazas de vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y contribuye a que se desarrollen acciones de protección por parte de las autoridades competentes del Estado.

f) Línea de visión 6. Construcción de una cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

La Defensoría del Pueblo adelanta programas educativos y de capacitación dirigidos a personas, servidores públicos y comunidades sobre sus derechos, políticas públicas y mecanismos constitucionales para hacerlos efectivos.

La Defensoría del Pueblo orienta y fortalece la intervención de personas y actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana.

g) Línea de visión 7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial

La Defensoría del Pueblo desarrolla un sistema de gestión integral para:

- Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.
- Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.
- Mejorar el modelo de gestión, adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.
- Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional.

Porcentaje de cumplimiento de las actividades propuestas para el año 2011, según líneas de visión

El cuadro número 1 permite visualizar, por línea de visión, el porcentaje de cumplimiento de las actividades propuestas para el año 2011, el cual fue del 98%, sobre un total de 35 productos estratégicos, mientras que durante 2010 la ejecución fue del 93% respecto de un total de 58 actividades planeadas.

Durante la vigencia del 2011 la línea de visión de magistratura moral logró una ejecución del 97%, realizando actividades programadas en el plan.

La línea de visión 2, incidencia en la formulación de la política pública, logró una ejecución del 94% y la línea de visión 3, asistencia, asesoría y orientación defensorial, logró una ejecución del 99% de las actividades planeadas.

Las líneas 4, 5 y 6, acceso a la justicia, prevención y protección de los Derechos Humanos y creación de una cultura de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, lograron un cumplimiento del 100%, con 5, 3 y 3 actividades programadas, respectivamente.

El consolidado de ejecución del Plan Estratégico registra la mejor ejecución en la línea 5, con un porcentaje de 99% y un total de 11 actividades planeadas.

Es importante señalar que en la línea de visión 7, modernización y cualificación de la gestión defensorial, durante el año 2011 se desarrollaron actividades que no se encuentran incorporadas en el Plan Operativo Estratégico.

Cuadro No. 1. Ejecución Plan Estratégico 2009-2011

Líneas de Visión	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Consolidado Actividades	% de cumpl. acumulado
	2009		2010		2011		Total	
1. Ejercicio de la magistratura moral	25	78	27	91	15	97	67	89
2. Incidencia en la formulac. gestión de la política pública	9	81	11	94	5	94	25	90
3. Asistencia, ases. y orientac. defensorial	3	82	8	94	4	99	15	92
4. Acceso a la Justicia	3	86	4	100	5	100	12	95
5. Prevenc. y protección de los DDHH	4	96	4	100	3	100	11	99
6. Construcción de una cultura de los DDHH y derecho internacional humanitario	14	76	4	81	3	100	21	86
7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial	25	68	0	0	0	0	25	23
Totales	83	81	58	93	35	98	176	91

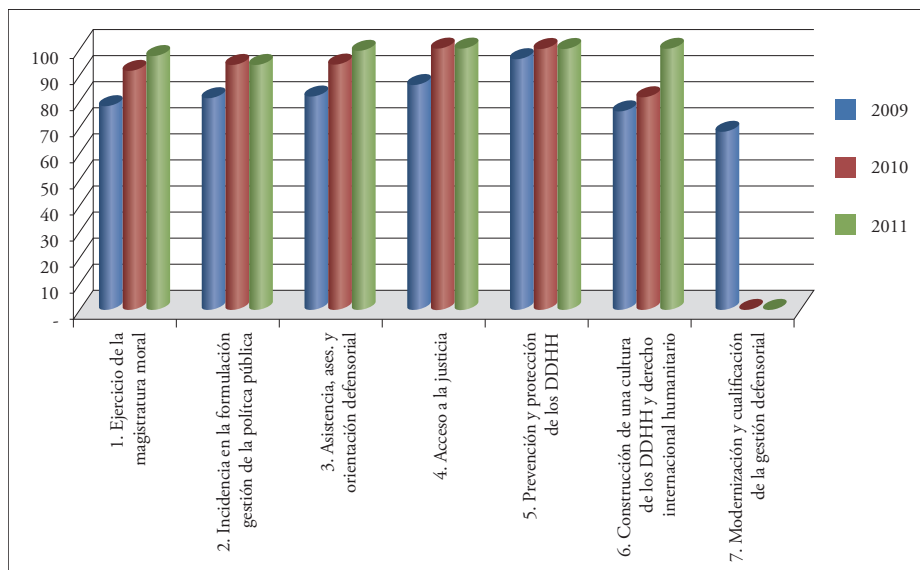
Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación

De lo anterior se puede deducir que durante el periodo 2009 a 2011 se han programado en total 176 actividades, de las cuales el 91% fueron culminadas. Es de anotar que tales actividades contribuyeron con algunos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo²²⁴ 2010-2014, particularmente los relacionados con la identificación de la problemática en

224 Consultar en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

materia de víctimas del conflicto armado y los relacionados con la consolidación para la paz. Ver gráfico número 1.

Gráfico No. 1. Ejecución Plan Estratégico (% por líneas de visión) 2009-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

2.4. Plan Operativo Estratégico – Actividades POE 2011

Para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012, la Defensoría elaboró el Plan Operativo Estratégico (POE) 2011, que define las acciones puntuales por realizar.

Actividades del Plan Operativo Estratégico 2011

A continuación se relacionan las actividades programadas en el Plan Operativo Estratégico 2011 para cada vector y por cada una de las líneas de visión.

Vector 1. Víctimas del conflicto armado

Contiene actividades específicas tendientes al cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, de conformidad con las leyes.

Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

1. Informe y audiencia defensorial sobre la situación de derechos humanos en las zonas de frontera del nororiente de Colombia: Norte de Santander, Boyacá y Arauca.
2. Informe de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de niños y adolescentes en los departamentos de Meta, Vichada y Guaviare.

3. Informes subregionales de riesgo para la población civil de los municipios del bajo Atrato: Riosucio, Belén de Bajirá y Carmen del Darién, y riesgo para la población civil de los municipios del sur del Tolima: Ortega y Chaparral.
4. Informes subregionales de riesgo para la población civil de los departamentos de la costa norte colombiana: Bolívar, Córdoba y Sucre, y subregional de riesgo para la población civil de la cuenca del río Guaviare: Guaviare, sur del Meta, Guainía y Vichada.
5. Informe de seguimiento sobre protección del derecho a la tierra y la propiedad en la población de Cantalaura, en el Norte de Santander, y sobre protección del derecho a la tierra y la propiedad en la población de Alto Mira, en Nariño.
6. Informe de seguimiento de la situación de la tenencia de tierras en Córdoba.
7. Informe defensorial sobre el desplazamiento en la frontera colombo-ecuatoriana.
8. Informe de la audiencia defensorial sobre superación del desplazamiento forzado en las comunidades retornadas a Las Pavas y reubicadas en La Pampa, en el Magdalena Medio, y
9. Documento sobre la dinámica actual del desplazamiento forzado.

Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

1. Informe sobre el contenido y alcance del derecho a la reparación integral.
2. En el Decreto 1740 de 19 de mayo de 2010 –por medio del cual se reglamentó el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, sobre la protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, se logró incorporar la propuesta de la Defensoría del Pueblo sobre las medidas de protección en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Línea de visión 3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial

1. Elaboración de una *Guía de atención para la orientación y la asesoría de las víctimas del despojo de tierras*.
2. Elaboración de un protocolo de acompañamiento sicojurídico a víctimas en audiencias judiciales con énfasis en la etapa de reparación y sentencia.
3. Ajuste a la Guía de orientación psicojurídica a víctimas de minas antipersonal y municiones sin explotar (MUSE), e implementación de la misma.
4. Elaboración y aplicación del protocolo de orientación y asesoría a las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario de los pueblos indígenas.
5. Aplicación del protocolo de orientación psicojurídica a mujeres y niños por el delito sexual en el marco del conflicto armado.
6. Conjuntamente con el Ministerio de Justicia y del Derecho y Acción Social, se adelantó un proceso orientado a poner en marcha los Centros Regionales de Atención y Reparación en 14 regiones del país.

7. Con el apoyo de la Unión Europea y en coordinación con el Ministerio de Justicia, a través de la Corporación de Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de Violencia Política AVRE, se construyó un modelo de autocuidado denominado “Cuídate para cuidar a los que orientas” en tres regiones: Antioquia, costa Caribe y centro.

Línea de visión 4. Acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado

1. Implementación, a nivel nacional, de los lineamientos y criterios de articulación del servicio de defensoría pública para garantizar la representación judicial a víctimas de la violencia armada.
2. Implementación del programa de Representación Judicial y Extrajudicial para Menores Víctimas, Ley 1098 de 2006.
3. Implementación del programa de Representación Judicial y Extrajudicial para Mujeres Víctimas de la Violencia, Ley 1257 de 2008.

Línea de visión 5. Prevención y protección de los Derechos Humanos

1. En la implementación del protocolo de seguimiento a la respuesta estatal a informes de riesgo de la población civil.
2. Diseño de mapas de riesgo de la población civil en los niveles regionales y macrorregionales.
3. Construcción colectiva de estrategias de prevención.

Vector 2. Otros sujetos de derechos

Contiene las actividades programadas, con enfoque de derechos de las personas privadas de la libertad, la protección de derechos colectivos y del ambiente, el análisis y evaluación del cumplimiento de los DESC, entre otras.

Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

1. Audiencias regionales sobre los DD. HH. de las personas privadas de libertad, en los departamentos de Antioquia y Magdalena.
2. Informes sobre potabilidad y suministro de agua en los establecimientos de reclusión de Cauca, Guajira, Valle, Amazonas, Magdalena, Putumayo y Nariño.
3. Informe sobre aplicación de reglas mínimas en el tratamiento de los reclusos en los establecimientos de reclusión del país.
4. Proyecto de ley sobre reglamentación de antecedentes judiciales desde la Perspectiva de los Derechos Humanos.
5. Pronunciamientos sobre la explotación de oro en el páramo de Santurbán, en los que se recomendó no otorgar la licencia ambiental por los graves impactos ocasionados a los ecosistemas del páramo.
6. Informe sobre prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el distrito de Buenaventura.

7. Recomendaciones sobre “Los riesgos de la población civil por el otorgamiento de licencia ambiental al proyecto de construcción de la hidroeléctrica El Quimbo (Huila) y la hidroeléctrica de Sogamoso (Santander)”.

Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

1. Investigación sobre “Salud y discapacidad, con un enfoque diferencial y perspectiva de género”.
2. Investigación sobre “Adaptabilidad del servicio educativo en el sector oficial, con enfoque diferencial y perspectiva de género”.
3. Investigación sobre “Respeto y garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada, específicamente, en relación con el componente del lugar donde se proyectan viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá”.
4. En la Ley 1453 de 24 de junio de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, por medio de la cual se reformó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, la Defensoría del Pueblo conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación solicitó revertir la naturaleza querellable del delito de violencia intrafamiliar por considerarlo un grave retroceso en materia de legislación social.

Otras acciones estratégicas desarrolladas de carácter misional

Se realizaron otras acciones de gran impacto para la población colombiana, que no fueron incorporadas en el Plan Operativo Estratégico de 2011 y que surgieron de la necesidad de proteger los derechos y amparar poblaciones vulnerables a nivel nacional, así:

1. Con ocasión de la expedición de la Ley 1429 de 29 de diciembre de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo, se recomendó incentivar el empleo, dadas las tasas de subempleo y desocupación ante los retos de la ley y la eliminación de las cooperativas que realizan actividades de tercerización laboral.
2. Se reiteró la necesidad de adoptar medidas efectivas de protección a los sindicatos y a los procesos de negociación colectiva.
3. Se impulsó la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, ratificada el 10 de mayo de 2011, y se insistió en la implementación de una política de inclusión laboral de las personas con discapacidad.
4. Con ocasión del cierre de los servicios pediátricos en las clínicas Eusalud y Palermo, en Bogotá, se indicó que, además de restringir la oferta de camas hospitalarias, constituía un riesgo al derecho a la salud de los niños y exhortó a las autoridades a que adopten las medidas que garanticen la prestación permanente, continua e idónea de los servicios.
5. Se solicitó el retiro de la normativa relacionada con el aumento de la edad para acceder a la pensión de vejez, dado que no contaba con el suficiente consenso y participación ciudadana.
6. En el paro de transportadores y el cerramiento de vías públicas, se reconocieron las libertades de reunión y expresión, si bien se observó el riesgo de amenaza contra

los derechos colectivos al espacio público y tranquilidad ciudadana y el derecho de todas las personas a la alimentación.

7. Se elaboraron los indicadores y herramientas para la medición de la calidad de la prestación del servicio de defensoría pública: desempeño y evaluación de los defensores públicos.
8. Se implementó el programa del servicio de investigación forense y el proceso de inducción en el campo virtual de la Escuela de Defensoría Pública.
9. Se elaboró un protocolo sobre el derecho a la participación y el control social.

Otras acciones estratégicas de carácter administrativo

Durante 2011 se llevaron a cabo actividades estratégicas para la entidad, relacionadas con la línea de visión 7, modernización y cualificación de la gestión defensorial, entre las que podemos mencionar:

- Ejecución del contrato de adecuación del bloque C, obra que se tiene previsto recibir a mediados del año 2012, en cuyas instalaciones funcionarán la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado.
- Se avanzó en la organización del archivo institucional y se actualizaron las Tablas de Retención Documental.
- Con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública se realizó el ajuste a la planta de personal de la Defensoría del Pueblo con el objeto de modernizar la institución y mejorar la capacidad de atención a las víctimas del conflicto armado.

2.5. Fortalecimiento financiero

2.5.1. Análisis de la apropiación presupuestal

A. Análisis de la apropiación presupuestal 2007-2011 en pesos constantes

Como se observa en el cuadro número 2, el total del presupuesto para la Defensoría del Pueblo en la vigencia 2011, en pesos constantes, presentó un incremento de 17%, al pasar de \$135.110 millones en 2010 a \$159.640 millones en 2011.

En cuanto a funcionamiento, los gastos de personal fueron incrementados en un 12%, al pasar de \$41.698 millones a \$46.902 millones. Los gastos generales subieron de \$8.593 millones a \$10.746 millones, incrementándose en un 25% y, en cuanto a transferencias, la variación fue del 22% del año 2010 al año 2011, la cual se concentró en el rubro de defensoría pública y pasó de \$76.854 millones a \$93.685 millones.

En lo relacionado con inversión, el crecimiento fue del 4%, al pasar de \$7.006 millones en 2010 a \$7.251 millones en 2011. Se observa que la apropiación para la vigencia 2011 fue inferior a la del año 2009.

Cuadro No. 2. Evolución de la apropiación presupuestal 2007-2011
(millones de pesos constantes, base 2004)

Factor	0,869	0,828	0,789	0,751	0,741
Año	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	103.118	128.890	134.532	135.110	159.640
Funcionamiento	98.297	122.982	127.171	128.104	152.388
Gastos de personal	32.506	40.554	44.038	41.698	46.902
Gastos generales	8.259	9.650	8.567	8.593	10.746
Transferencias corrientes	57.532	72.778	74.566	77.813	94.740
Defensoría pública	51.128	66.767	68.533	76.854	93.685
Otras transferencias	6.404	6.011	6.033	959	1.055
Inversión	4.821	5.908	7.361	7.006	7.251

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación

B. Análisis de la apropiación presupuestal 2007-2011 en pesos corrientes

Como se observa en el cuadro número 3, en la vigencia 2011 a la Defensoría del Pueblo le fue asignado un presupuesto total de \$236.093 millones, incluyendo los recursos de los Fondos Especiales, distribuidos así: \$226.307 millones para funcionamiento y \$9.786 millones para inversión. Su composición porcentual fue del 96% para funcionamiento y del 4% para inversión.

Cuadro No. 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2010-2011
con Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	118.663	152.172	170.509	227.979	236.093
Funcionamiento	113.115	145.197	161.180	216.331	226.307
Gastos de personal	37.406	47.879	55.815	55.523	63.296
Gastos generales	9.504	11.393	10.858	11.442	14.502
Transferencias corrientes	66.205	85.925	94.507	149.366	148.509
Defensoría Pública	58.836	78.828	86.861	102.336	126.430
Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Ley 472 de 1998	5.225	5.434	5.679	45.117	20.000
Fondo para Comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Ley 589 de 2000	328	341	335	636	655
Otras transferencias	1.816	1.322	1.632	1.277	1.424
Inversión	5.548	6.975	9.329	11.648	9.786

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

La apropiación de recursos de la nación (de \$236.093 millones) incluye \$20.655 millones sin situación de fondos, con la siguiente distribución: \$20.000 millones para el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y \$654.8 millones para el Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda; este valor representa el 8.74% del presupuesto total de la entidad, porcentaje significativo para el análisis de la apropiación presupuestal.

La apropiación para transferencias durante 2011 fue de \$148.509 millones, valor que, comparado con el asignado en 2010, muestra una reducción del 6% al pasar de \$149.366 millones en 2010 a \$148.509 millones en 2011, debido a la reducción de presupuesto del Fondo de Derechos Colectivos y del Ambiente, que pasó de \$45.117 millones en 2010 a \$20.000 millones en el 2011.

El rubro de transferencias contiene la asignación para los siguientes rubros: recursos para defensoría pública el 85%. Los fondos, cuyos recursos son simbólicos porque no tienen situación, representan el 14% y las otras transferencias el 1%.

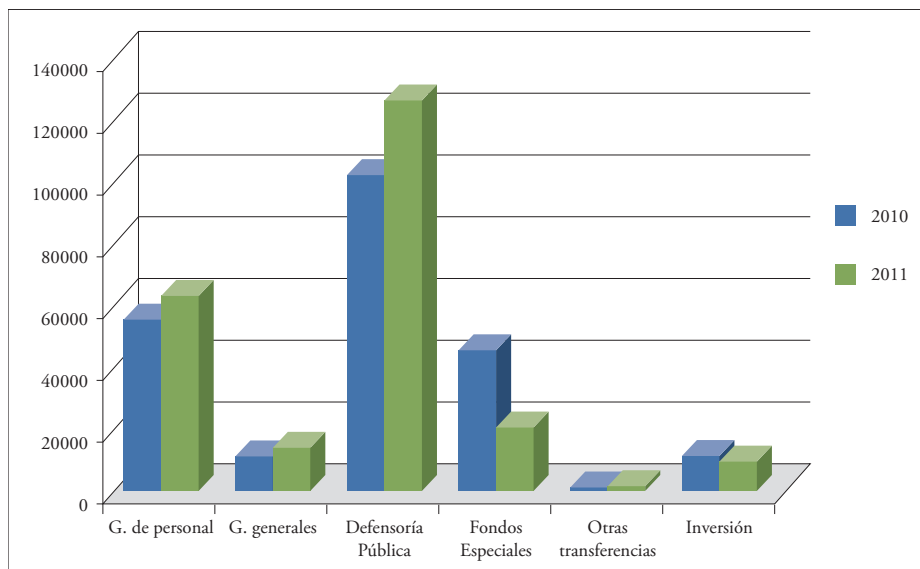
Aclaremos que, para el análisis de la apropiación, en el rubro de transferencias es preciso descontar los recursos sin situación de fondos, que no constituyen recursos para la gestión de la Defensoría del Pueblo, esto es, el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, creado mediante la Ley 472 de 1998 con el fin de administrar los recursos consignados por los accionados, para atender el pago de sentencias judiciales falladas a favor de los demandantes en procesos de defensa de intereses y derechos colectivos, así como también los recursos del Fondo Especial para la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El rubro de otras transferencias comprende: cuota de auditaje a la Contraloría General de la República, seguro de vida, sentencias y conciliaciones y Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Al analizar la evolución de la apropiación del año 2007 al 2011 encontramos un crecimiento total del 99%, con un aumento en la apropiación de los fondos especiales, así: Fondo de Derechos Colectivos y del Ambiente (282%), Fondo de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (99.9%), defensoría pública (114%) y rubro de inversión (76.4%).

En el gráfico número 2, entre las variaciones de la apropiación presupuestal de los años 2010-2011 se destaca el crecimiento del rubro de defensoría pública, cuyo porcentaje fue de 24%. El rubro del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente se redujo en el 56% y el rubro de recursos de inversión presentó una reducción del 16%, lo cual refleja un incremento en la apropiación total del 4%.

Gráfico No. 2. Evolución de la apropiación presupuestal con Fondos Especiales 2010-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

Es necesario hacer el análisis de la apropiación, sin incluir los fondos especiales, como se observa en el cuadro número 4; de esta manera resulta que, sin incluir fondos especiales, el crecimiento del presupuesto es del 18.23%, al pasar de una cuantía en el 2010 de \$182.226 millones a \$215.438 millones en el 2011.

**Cuadro No. 4. Evolución de la apropiación presupuestal 2007-2011.
No incluye Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

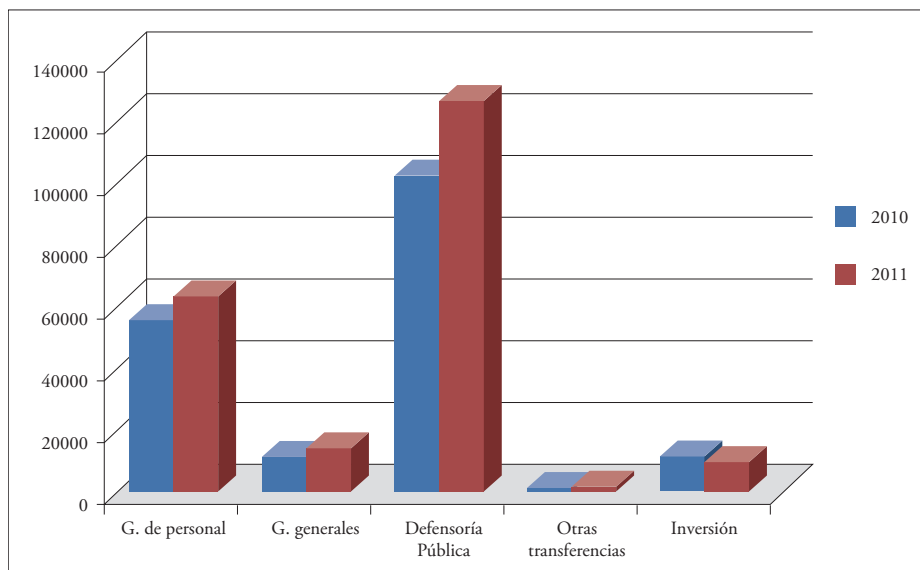
Rubro	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	113.110	146.397	164.495	182.226	215.438
Funcionamiento	107.562	139.422	155.166	170.578	205.652
Gastos de personal	37.406	47.879	55.815	55.523	63.296
Gastos generales	9.504	11.393	10.858	11.442	14.502
Transferencias corrientes	60.652	80.150	88.493	103.613	127.854
Defensoría Pública	58.836	78.828	86.861	102.336	126.430
Otras transferencias	1.816	1.322	1.632	1.277	1.424
Inversión	5.548	6.975	9.329	11.648	9.786

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

Al realizar un análisis de la evolución presupuestal del año 2007 al 2011 encontramos que el crecimiento del presupuesto total de la Defensoría del Pueblo, sin incluir los fondos especiales, es del 90.47%. El rubro de defensoría pública presenta un crecimiento del 115%

y el de inversión un 76.39%, mientras que las otras transferencias presentan una reducción del 21.60%. Ver el gráfico número 3.

Gráfico No. 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2010-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

C. Análisis de la apropiación presupuestal de la defensoría pública

Para la Defensoría del Pueblo, el rubro defensoría pública – Ley 24 es importante toda vez que con sus recursos se financia la defensa técnica, es decir, los servicios de los profesionales que realizan directa o indirectamente la defensa pública de los ciudadanos dentro del sistema judicial colombiano, en las diferentes áreas del derecho, a saber: administrativo, civil familia, laboral, representación de víctimas en general y de víctimas del conflicto armado, responsabilidad penal adolescente, penal y penal militar, de conformidad con la ley.

La apropiación para defensoría pública en la vigencia 2011 fue de \$126.430 millones, monto que duplicó el de gastos de personal de la entidad, que fue de \$63.296. Este hecho revela la importancia de este rubro para la Defensoría del Pueblo.

Se observa, además, el fortalecimiento presupuestal de Defensoría Pública en un 23%, del año 2010 al 2011, al contar con un incremento de recursos de \$24.094 millones. Ahora bien, la importancia es evidente si se tiene en cuenta que los recursos se duplican en cinco años del 2007 al 2011: de \$58.836 a \$126.430 millones. No ocurrió lo mismo con los servicios personales de la entidad, que pasaron de \$37.406 en 2007 a \$63.296 millones en 2011.

Lo anterior se explica porque los desarrollos legislativos posteriores a la Ley 906 de 2005 asignaron nuevos mandatos a la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que obligaron a ampliar las actividades de contratación, formación

y capacitación de los operadores; del mismo modo, la representación judicial de víctimas contiene un enfoque de género y un enfoque diferencial que requiere de procesos de contratación, formación y capacitación especializados que, además, amplía la prestación del servicio de defensoría pública en el campo de la defensa, los desmovilizados y demás actores del conflicto armado.

Para ilustrar la razón del incremento de recursos de apropiación para defensoría pública, relacionamos las normas que han ampliado este campo y que han impulsado el crecimiento presupuestal de la entidad.

- Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz.
- Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que comprende el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y la Representación Judicial de niños y adolescentes víctimas de cualquier delito.
- Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
- Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

D. Análisis de la apropiación presupuestal para proyectos de inversión

Dada la reducción presupuestal del rubro de inversión en la vigencia 2011, de \$1.862 millones con respecto al año 2010, tres (3) proyectos fueron afectados y quedaron sin recursos para su gestión: capacitación a funcionarios, adquisición de sedes y sistema de gestión documental.

El monto de apropiación para proyectos de inversión pasó de \$11.648 millones en 2010 a \$9.786 millones en 2011.

2.5.2. Análisis de la ejecución presupuestal 2010-2011

A. Ejecución presupuestal, incluyendo los Fondos Especiales

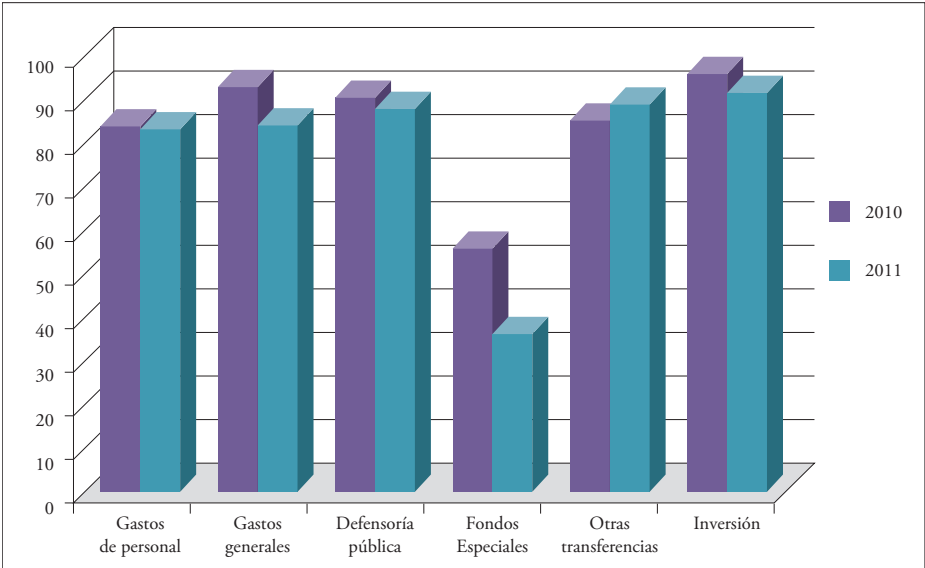
En el cuadro número 5 se registra la ejecución presupuestal, incluyendo los fondos especiales, sin asignación de recursos. Ello refleja un porcentaje de ejecución para el 2011 del 81.21%, con un total de ejecución de \$191.726 millones, similar al ejecutado en la vigencia de 2010, que fue de 81.42% y en el cual se ejecutó la suma de \$185.108 millones.

**Cuadro No. 5. Comparativo Ejecución Presupuestal por rubros 2010-2011.
Con Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

Rubros	2010		2011		2010	2011
Presupuesto	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejec	% Ejec
Funcionamiento	215.695	174.098	226.307	182.850	80,72	80,80
Gastos de personal	55.523	46.028	63.296	52.067	82,90	82,26
Gastos generales	11.442	10.563	14.502	12.010	92,32	82,82
Transferencias corrientes	148.730	117.507	148.509	118.773	79,01	79,98
Defensoría pública	102.336	91.742	126.430	110.256	89,65	87,21
Fondos Especiales	45.117	24.692	20.655	7.266	54,73	35,18
Otras transferencias	1.277	1.073	1.424	1.251	84,03	87,85
Inversión	11.648	11.010	9.786	8.876	94,52	90,70
Totales	227.343	185.108	236.093	191.726	81,42	81,21

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

**Gráfico No. 4. Comparativo ejecución presupuestal
2010-2011. Con Fondos Especiales**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

B. Ejecución presupuestal sin recursos de Fondo Especiales

Se realiza el análisis de la ejecución presupuestal sin los recursos para el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y para el Fondo Especial para la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, porque son recursos sin

situación de fondos. De esta manera, la situación de la entidad se refleja sin distorsiones, en forma exacta, hecho que permite analizar el verdadero capital de trabajo de la entidad y la gestión cumplida en la vigencia.

El cuadro No. 6 muestra que el monto total de recursos ejecutado en la vigencia de 2011 fue de \$184.461 millones, suma que representa el 85.62% de los recursos apropiados sin fondos especiales, que fue de \$215.438 millones. Al comparar esta ejecución con la del año anterior observamos una ligera reducción, por cuanto el porcentaje de ejecución en 2010 fue del 88.03%, equivalente a \$160.422 millones.

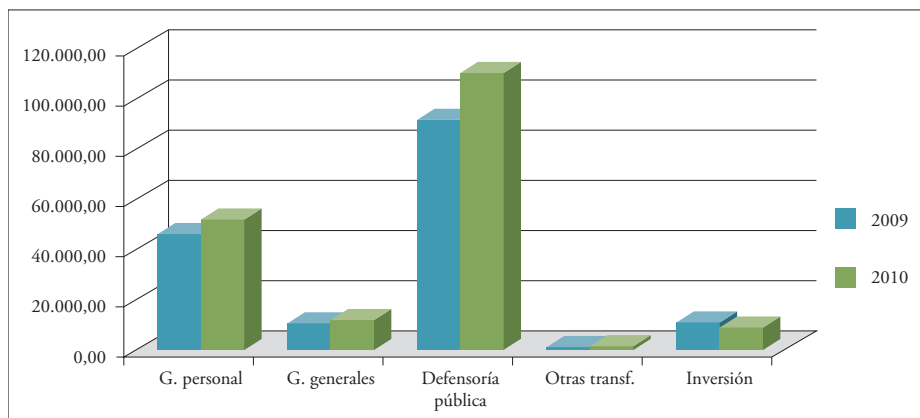
**Cuadro No. 6. Comparativo Ejecución Presupuestal 2010-2011.
No incluye Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

Rubros	2010		2011		2010	2011
Presupuesto	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejec	% Ejec
Funcionamiento	170.578	149.412	205.652	175.585	87,59	85,38
Gastos de personal	55.523	46.028	63.296	52.067	82,90	82,26
Gastos generales	11.442	10.563	14.502	12.010	92,32	82,82
Transferencias corrientes	103.613	92.820	127.854	111.507	89,58	87,21
Defensoría pública	102.336	91.747	126.430	110.256	89,65	87,21
Otras transferencias	1.277	1.073	1.424	1.251	84,03	87,84
Inversión	11.648	11.010	9.786	8.876	94,52	90,70
Totales	182.226	160.422	215.438	184.461	88,03	85,62

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

El gráfico número 5 muestra el comparativo de ejecución presupuestal 2010 – 2011, sin fondos especiales.

**Gráfico No. 5. Comparativo ejecución presupuestal
2010-2011. Con Fondos Especiales**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación.

2.5.3. Ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento

A. EJECUCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL

Fueron ejecutados \$52.067 millones, valor que comprendió la nómina de la entidad con el ajuste salarial ordenado por el Gobierno nacional la cual, al cierre del 2011, fue conformada por 815 cargos de planta ocupados, que comprendieron: sueldos de personal de nómina, primas, cesantías, vacaciones, bonificaciones, contribuciones inherentes a la nómina y demás prestaciones de ley.

La planta de personal del nivel nacional inició el año 2011 con 1.043 cargos, de los cuales 437 corresponden a la planta asignada por la Ley 24 de 1992 y 606 fueron adicionados por la Ley 941 de 2005, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, con ocasión de la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

Es importante señalar que, mediante distintas disposiciones y leyes, le fueron asignadas a la Defensoría del Pueblo nuevas responsabilidades, a las cuales se les dio cumplimiento con personal contratado con recursos de proyectos de inversión del orden nacional y de cooperación internacional.

De esta manera, los proyectos de inversión nacional y de cooperación internacional, a través del componente de contratación de personal, vincularon mediante contratos de prestación de servicio a 214 profesionales, necesarios para cumplir con las diversas actividades asignadas a la Defensoría del Pueblo, tales como: analistas de riesgo, defensores en zonas de frontera, defensores comunitarios, defensores regionales, sicólogos y profesionales del derecho para acompañar y asesorar a las víctimas. Estos contratos se liquidaban al cierre de cada vigencia, con el correspondiente impacto en la atención de usuarios y comunidades.

El procedimiento de atender responsabilidades a través de proyectos dificulta la continuidad en la prestación de los servicios, debido a la naturaleza temporal de los proyectos y a las condiciones de ayuda de los cooperantes que establecieron exigencias de sostenibilidad de las actividades con recursos nacionales. Es decir, la financiación por parte de la cooperación internacional implicaba que el Estado se comprometiera a asumir gradualmente la colombianización y financiación de los proyectos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 1448 del 10 de junio 2011, Ley de Víctimas, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República y al Defensor del Pueblo para modificar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo en la vigencia de 2011.

En tal sentido, la entidad realizó un proceso de adecuación institucional correspondiente con los mandatos y atribuciones conferidas en el marco de esta ley, y el Decreto 4629 de 7 de diciembre de 2011, por medio del cual se crearon 255 cargos adicionales para la Defensoría del Pueblo. Ver cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Ajuste de Planta de Personal. Decreto 4629 de 7 de diciembre de 2011

Descripción	Código	Grado	Cargos
Defensor delegado	0020	22	2
Coordinador de unidad de la Dirección Nacional de Defensoría Pública	2110	20	1

Descripción	Código	Grado	Cargos
Coordinador de gestión	2111	20	1
Profesional administrativo y de gestión de la regional en Defensoría Pública	3040	19	4
Profesional especializado	3100	19	40
Profesional especializado	3100	18	35
Profesional especializado	3100	17	82
Profesional universitario	3140	15	25
Profesional universitario	3140	14	17
Técnico administrativo	4020	15	25
Auxiliar administrativo	5020	10	19
Auxiliar administrativo	5020	06	2
Auxiliar de mantenimiento	5030	06	2
Total			255

Fuente: Decreto 4629 de 2011.

El fortalecimiento de la planta de personal de la Entidad, cuadro número 8, estuvo orientado a la creación de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Unidad Operativa para la Representación Judicial de las Víctimas en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y el fortalecimiento a nivel nacional de 203 cargos profesionales, lo que hizo que la planta de personal, al cierre del año 2011 llegara a un total de 1.298 cargos.

Cuadro No. 8. Planta de Personal de la Defensoría del Pueblo 2011

Niveles	Ley 24/92	Ley 941/95	Ley 1424/2011	Total
Directivo	37	14	2	53
Asesor Ejecutivo	57	5	2	64
Profesional	128	306	203	637
Técnico	12	123	25	160
Administrativo asistencial	203	158	23	384
Total	437	606	255	1.298

Fuente: Coordinación Talento Humano.

- **Capacitación de nuevos funcionarios**

Cumpliendo con la directriz de fomentar el desarrollo integral del talento humano a través de su formación, bienestar y permanencia, se desarrollaron actividades de capacitación en el marco de los programas de inducción y reinducción contemplados en la ley; de igual manera, se desarrollaron otros eventos, que beneficiaron a 240 funcionarios: seminario sobre seguridad social, curso de Contratación Pública, curso sobre el nuevo Código Contencioso Administrativo, curso en Fortalecimiento Pedagógico en Derechos Humanos, diplomado sobre Lógica y Argumentación Jurídica y seminario sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- **Incentivos a funcionarios**

La Defensoría adoptó, mediante la Resolución 1123 del 18 de agosto de 2009, el Programa Nacional de Incentivos con el propósito de reconocer, motivar y promover las competencias laborales, exaltando el desempeño sobresaliente de los servidores comprometidos con la misión institucional.

Las actividades realizadas en el año 2011 se relacionaron con la revisión, elección y premiación de los beneficiarios de los reconocimientos del Plan Anual de Incentivos – 2011.

Los reconocimientos a los funcionarios fueron otorgados en sesión solemne de diciembre de 2011, así: el premio San Pedro Claver, a los siguientes funcionarios: Piedad Correal Rubiano, Gloria Inés Angulo Sandoval, Yeny Esperanza Alarcón Reina, María Consuelo Tejada y Natalia Rueda Soler. Con el premio Antonio Nariño al mejor equipo de trabajo fueron distinguidos Eduardo González Pardo, Heberth Romero Bobadilla, Sandra Liliana Barrera Muñoz, Gloria Inés Beltrán Serrano, María del Pilar Muñoz, Santiago Salazar Fonnegra y Wilson Herney Chavarro.

Se distinguió con medallas conmemorativas a los funcionarios que cumplieron con los requisitos de antigüedad de cinco, 10 y 15 años.

B. EJECUCIÓN GASTOS GENERALES

En el año 2011 fueron ejecutados \$12.010 millones, monto que representó el 82.82% del presupuesto de apropiación asignado, que fue de \$14.264 millones.

Con estos recursos se garantizó la satisfacción de las necesidades básicas de la Entidad para apoyar la labor misional y brindar servicios relacionados con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario a la comunidad.

- **Adquisición de bienes y servicios**

La adquisición de bienes correspondió a la compra de equipos, licencias de sistemas, materiales, elementos de papelería, oficina y aseo, suministros, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, servicios públicos, arrendamientos, viáticos, gastos de viaje, servicio de aseo y vigilancia, impresos, comunicaciones y transporte.

Ninguno de los procesos adelantados por licitación o selección abreviada fue impugnado ni se presentaron controversias contractuales.

Los procesos contractuales, incluidos los de mínima cuantía, fueron publicados en la página del SECOP (Portal Único de Contratación Pública).

De la misma manera, el Plan de Compras del 2011 fue publicado en la página web institucional y en el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE).

Relacionamos los principales procesos de adquisición de bienes y servicios:

- Proceso de subasta 053 para la adquisición de equipos de sistemas y programas informáticos para la Defensoría del Pueblo, por valor de \$723 millones.

- Proceso de subasta 003 para contratar el suministro de papelería y útiles de oficina por el sistema de proveeduría integral (*outsourcing*), por valor de \$444,2 millones.
- Licitación 003 para contratar las pólizas de seguros de la Defensoría del Pueblo, manejo global para entidades oficiales, responsabilidad civil extracontractual, automóviles, transporte de valores, casco barco y vida grupo (Ley 16 de 1988), por valor de \$617 millones.
- Se realizaron procesos de adecuación de las sedes Magdalena, Bolívar, Risaralda, Santander, Cesar, Ocaña y Valle del Cauca por valor de \$513 millones.
- Se realizaron procesos de contratación de servicios de vigilancia por valor de \$1.818 millones.
- Se realizaron procesos de contratación de servicios de transmisión de datos por valor de \$1.375 millones.

En el cuadro número 9 se observa la adquisición de bienes de elementos de oficina, por valor de \$3.607.3 millones. El monto de bienes distribuido a las dependencias y regionales fue de \$2.806.5, lo cual arrojó un saldo positivo de bienes por valor de \$800.7 millones.

La política de la Defensoría del Pueblo consistió en adquirir las cantidades y calidades de bienes necesarios para desarrollar normalmente la prestación de servicios en la anualidad, reduciendo las existencias de bienes de seguridad.

Durante el año 2011 se utilizó el sistema de *outsourcing* para la compra y distribución de útiles de papelería y oficina. Los resultados de este procedimiento se observan en el menor número de comprobantes tramitados en esta vigencia.

El sistema de registro de ingresos y egresos al almacén se realizó con el sistema SIAF, herramienta que permite estimar las necesidades de bienes por promedios históricos y controlar el monto de inventarios de bienes existentes en cualquier momento.

Cuadro No. 9. Ingresos y egresos de bienes 2009-2011

Movimiento de bienes	2009		2010		2011	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Comprobantes ingreso de bienes	371	6.205.595.701	375	3.454.122.839	303	3.607.322.486
Comprobantes egreso de bienes	1.722	6.927.765.388	1.798	4.237.798.046	1.397	2.806.562.495
Totales	2.093	13.133.361.090	2.173	7.691.920.885	1.700	6.413.884.981
Reducción de existencias		-722.169.687		-783.675.207		800.759.991

Fuente: Defensoría del Pueblo- Almacén General.

El rubro de servicios públicos para la vigencia 2011 comprendió los servicios de acueducto y aseo, energía, teléfonos fijos, telefonía celular y gas, de los inmuebles donde funcionan las regionales y la sede central, con una ejecución de \$990.8 millones.

El rubro de viáticos para funcionarios y contratistas alcanzó una ejecución de \$1.687 millones, que incluyen transferencias – Defensoría Pública por valor de \$1.414 millones y proyectos de inversión \$273 millones. El valor ejecutado en suministro de tiquetes de viaje, durante 2011, fue de \$666 millones.

En cuanto a bienes devolutivos de la entidad se realizó la toma física de inventarios en las dependencias a nivel central y en las regionales de Boyacá, Valle, Antioquia, Atlántico, Magdalena Medio, Bolívar y Santander, los cuales se encuentran firmados por los respectivos responsables.

Los inventarios de las regionales de Amazonas, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Tolima, Urabá, Vaupés y Vichada, fueron actualizados y enviados para la firma del responsable.

En el cuadro número 10 se registraron las resoluciones de baja de bienes inservibles por valor de \$477.6 millones, mientras que las bajas de bienes en el año 2010 alcanzaron los \$319.7 millones. Las regionales en las cuales se realizaron las bajas fueron Risaralda, Arauca, Córdoba, Huila, Antioquia, Atlántico, Santander, Bolívar, Nariño, Cesar, Guainía, Norte de Santander y nivel central.

Cuadro No. 10. Bienes dados de baja durante el año 2011

No.	Dependencia	Resolución	Fecha	Valor
1	Nivel central	1234 y 1235	9 noviembre de 2011	364.707.853,22
2	Risaralda	382 y 383	25 marzo de 2011	22.137.708,00
3	Arauca	272 y 275	23 febrero de 2011	8.451.755,14
4	Córdoba	073 y 074	13 enero 2011	4.476.650,87
5	Huila	323 y 324	11 marzo de 2011	4.904.078,95
6	Antioquia	525 y 526	29 abril de 2011	10.729.602,34
7	Atlántico	420 y 421	29 abril de 2011	20.077.400,39
8	Santander	734 y 735	9 junio de 2011	3.671.287,35
9	Cesar	935 y 936	21 julio de 2011	4.454.431,31
10	Guainía	799	5 julio de 2011	784.975,01
11	Norte de Santander	1991 y 1002	9 agosto de 2011	12.126.915,56
12	Nariño	736 y 737	9 junio de 2011	11.194.782,03
13	Bolívar	924 y 925	15 julio de 2011	9.918.291,23
	Total			477.635.731,40

Fuente: Defensoría del Pueblo – Almacén General.

2.5.4. Ejecución de transferencias corrientes

A. DEFENSORÍA PÚBLICA

La Ley 24 de 1992 estableció el servicio de defensoría pública a favor de las personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer la defensa de sus derechos en las áreas de penal, administrativo, laboral y civil. Posteriormente se crearon los programas penal militar, menor infractor, indígenas, casas de justicia, casación y alternatividad penal o Decreto 1542.

Mediante Acto Legislativo del 2002 el legislador cambió el sistema penal inquisitivo por otro de corte acusatorio, hecho que le permitió a la Defensoría del Pueblo potenciar y fortalecer la defensa pública técnica.

La Ley 941 de 2005 estableció el Sistema Nacional de Defensoría Pública, fortaleció la organización administrativa del sistema y el control de calidad a la gestión de los operadores. Lo anterior exigió a la Defensoría del Pueblo contar con un grupo de profesionales del derecho, investigadores, peritos y coordinadores con sólidos conocimientos en el área del derecho penal, capaces de desarrollar habilidades para atender un juicio oral, contradictorio, concentrado y público y realizar el seguimiento y control de la gestión de forma adecuada.

La Ley 975 de 2005 ordenó a la Defensoría del Pueblo asumir la representación judicial de los postulados y de las víctimas.

La Ley 1098 de 2006 encomendó a la Defensoría del Pueblo la representación de los adolescentes procesados y niños, y adolescentes víctimas.

La Ley 1257 de 2008 estableció la necesidad de representar a las mujeres, víctimas de la violencia de género.

La Ley 1448 de 2011 asignó a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de representar a las víctimas del conflicto armado interno.

Así las cosas, la defensoría pública para los ciudadanos constituye la puerta de ingreso a la administración de justicia y para la Defensoría del Pueblo representó el reto más importante de brindar adecuada y oportuna defensa técnica a los ciudadanos que la requieren.

Durante la vigencia 2011 fueron vinculados 2.829 defensores y operadores en la modalidad de contratos de prestación de servicios, de conformidad con lo ordenado por la Ley 941 de 2005, por valor de \$138.726 millones, mientras que en 2010 fueron vinculados 2.363 defensores públicos y operadores, por valor de \$91.742 millones.

El total de operadores de defensoría pública, cuadro número 11, responde a la necesidad de garantizar la cobertura del servicio y la carga laboral de los defensores, para garantizar una defensa técnica y eficiente así como al incremento de solicitudes de servicio del Sistema Penal Acusatorio y los estudios de conveniencia realizados por los defensores regionales.

Cuadro No. 11. Personal contratado para defensoría pública 2011

Programas de servicio	Cargos
Coordinador académico	37
Oficinas Especiales de Apoyo - O.E.A.	40
Penal	1.024
Municipios penal y no penal	663
Decreto 1542 de 1997	126
Responsabilidad penal adolescente	134
Víctimas Ley 975 de 2005	151
Víctimas Leyes 1098, 1257 y 1448	199
Penal militar	29

Programas de servicio	Cargos
Dirección Nacional de Defensoría Pública	2
Casación	5
Indígenas	2
Casa de justicia	48
Administrativo	154
Civil Familia	94
Laboral	34
Promiscuo	87
Total	2.829

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Con respecto a las necesidades de representantes de víctimas, los criterios de incremento de representantes obedecen al compromiso de la Defensoría con las víctimas en el sentido de brindar un servicio de manera organizada, eficiente, oportuna y sostenible y garantizar una defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente.

La labor del representante judicial se centra en concurrir a las versiones libres, asistir a las audiencias de imputación y de formulación de cargos, a la audiencia de legalización de cargos y de incidentes de reparación.

Con respecto a la Ley 1098 de 2006, la Defensoría debe atender requerimientos de prestación de servicios cuando resulten implicados niños, y adolescentes y se requieren por lo menos dos defensores públicos para cada uno de los 209 circuitos judiciales, para un total de 418.

En lo relacionado con víctimas niños y víctimas mujeres se requiere por lo menos un defensor público para cada una de las 365 unidades judiciales.

En el 2011 fueron nombrados (9) coordinadores de las Oficinas Especiales de Apoyo, ubicadas estas en Bogotá, Antioquia, Caldas, Valle, Meta, Tolima, Norte de Santander, Huila y Atlántico, su función consiste en realizar el control de la gestión de los defensores públicos, apoyar la capacitación, coordinar las barras académicas de grupo y apoyar la gestión de procesos de casos relevantes.

Otra de las actividades de la defensoría pública tiene que ver con el control y seguimiento de las regionales para verificar la uniformidad en la actuación de los operadores, la gestión indicada en los informes bimensuales y el cumplimiento de las funciones y procedimientos.

A nivel regional, las unidades operativas de defensoría pública se integran así:

- Unidades de (20) defensores públicos.
- Un coordinador administrativo y de gestión, con la función de coordinar y controlar la prestación del servicio y supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los operadores.
- Investigadores y técnicos, encargados de obtener información y material probatorio para el ejercicio real y efectivo del derecho a la defensa.
- Un auxiliar administrativo para brindar apoyo a los integrantes de la respectiva unidad.

Cabe mencionar que, por tratarse de un servicio público, el servicio de defensoría pública no debe tener solución de continuidad. Por esta razón, los contratos iniciaron su vigencia el 1º de diciembre de 2010 y se extendieron hasta el 30 de noviembre de 2011, comprometiendo, en consecuencia, recursos de la vigencia 2011 por valor de \$97.257 millones, procedimiento realizado con aprobación de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, durante el 2011, de una apropiación definitiva de \$126.430 millones fueron ejecutados \$110.256,4 millones, lo cual representó una ejecución del 87.21%, porcentaje inferior al ejecutado en el año 2010, que fue del 89.65%.

B. FONDOS ESPECIALES

• Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos

La Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, señaló a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad del manejo administrativo del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y del Registro de las Acciones Populares y de Grupo.

En cumplimiento del artículo 71 de la Ley 472 de 1998, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Se ejecutó la suma de \$56.7 millones en la promoción y divulgación de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección en todas las regionales de la entidad así como en la instalación de los Observatorios de Derechos Colectivos regionales.

Se fortaleció la publicación de avisos ordenados por los distintos despachos judiciales en diarios de nivel nacional. Se realizaron doscientas dieciocho (218) publicaciones, por un valor de \$16 millones. Se logró que todas las solicitudes presentadas durante el 2011 que cumplieron con los requisitos establecidos para la publicación, fueran atendidas de manera efectiva.

- Se actualizó el libro “Acciones de Grupo y de Clase en casos de graves vulneraciones a Derechos Humanos” y se reimprimió con el apoyo del Fondo, la Universidad del Rosario y la Universidad de Washington. Además, se fortaleció la divulgación con una nueva impresión de la Ley 472 de 1998, que incluye jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.
- Se cancelaron honorarios relacionados por pericias realizadas de \$11 millones y gastos de peritaje de \$73 millones, apoyando así 258 procesos en todo el país.

En consecuencia, el valor consolidado de gastos del citado fondo, en apoyo de requerimientos judiciales, previo cumplimiento de los procedimientos en la entidad, llegó a la suma de \$117.5 millones.

- En el mismo sentido, acatando mandatos de rango judicial y cumpliendo con el procedimiento interno establecido, se realizaron cuarenta y ocho (48) actos administrativos mediante los cuales se hizo efectivo el desembolso de \$6.582.1 millones a 2.262 beneficiarios.

- Se recaudó, con el apoyo de la Oficina Jurídica, la suma de \$211 millones por concepto de cincuenta y seis (56) multas y sanciones ordenadas por distintos despachos judiciales a nivel nacional, con destino a brindar herramientas al fondo para desarrollar en forma adecuada el mandato legal de gestión de recaudo.
- Se actualizó el procedimiento de pago a beneficiarios de acciones de grupo, el de trámite de financiación para impulso a las acciones populares y de grupo y el procedimiento de conciliación de cuentas e informes de recaudo de sanciones a favor del fondo.
- Para fortalecer el acceso a la información, se robusteció el Registro de Acciones Populares y de Grupo, hasta lograr 26.000 registros, actividad que se realizó en conjunto con la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Los recursos del Fondo para la Defensa de Derechos Colectivos y del Ambiente, al cierre del año 2011, fueron de \$14.444.7 millones, suma que se encuentra depositada en títulos de tesorería TES – Clase B, que incluye los rendimientos financieros de \$6.8 millones.

**Cuadro No. 12. Fondo para la Defensa de los Intereses
y Derechos Colectivos. Evolución de la Apropriación
- Ejecución Presupuestal 2001-2011 (millones de pesos)**

Apropiación Ejecución Presupuestal												
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Apropiación presupuestal (sin situación de fondos)	300	6.183	1.300	2.300	2.350	5.000	5.225	5.434	5.379	45.117	20.000	98.587
Pagos realizados	14	5.911	709	1.784	1.094	4.591	241	4.748	3.939	25.692	6.582	55.304
Recursos sin ejecutar	286	271	591	516	1.256	409	4.984	686	1.440	19.425	13.418	43.283
Porcentaje de ejecución	5%	96%	55%	78%	47%	92%	5%	87%	73%	57%	33%	56%
Consignaciones y Pago de indemnizaciones												
Consignado por orden judicial	51	30	58	38	61	77	172	214	159	372	211	1.443
Pagado a beneficiarios	16	27	26	55	57	65	49	90	80	241	117	822
Porcentaje de Ejecución	31%	87%	45%	145%	93%	84%	29%	42%	50%	65%	55%	57%
Financiación de Acciones Populares y de Grupo												
Solicitudes de financiación	45	56	62	115	239	249	296	121	45	584	258	2.070
Solicitudes financiadas	29	35	48	92	43	33	42	40	39	323	258	982
Solicitudes sin financiar	16	21	14	23	196	216	254	81	6	261	0	1088
Porcentaje de solicitudes financiadas	64%	63%	77%	80%	18%	13%	14%	33%	87%	55%	100%	47%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Fondo Comisión Nacional de Búsqueda

Los recursos del Fondo de la Comisión Nacional de Búsqueda se encuentran pendientes de ejecutar por cuanto, en la fecha, la reglamentación sobre su manejo no ha sido expedida por parte del Congreso de la República.

C. OTRAS TRANSFERENCIAS

Observamos en el cuadro número 13 la ejecución de otras transferencias, que registran, para el año 2011, un porcentaje del 87.78%, cifra superior a la ejecución del año 2010, que fue del 94.03%. El cuadro también nos ilustra los rubros que componen otras transferencias, que son: cuota de auditaje, seguro de vida, sentencias y ejecución de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD).

Cuadro No. 13. Otras Transferencias Comparativo apropiación ejecución 2010-2011 (millones de pesos corrientes)

Rubros	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejecución	% Ejecución
	2010		2011		2010	2011
Cuota de auditaje	281	281	336	336	100	100
Seguro de vida	514	413	529	529	80	100
Sentencias	111	105	177	78	95	44
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	371	274	382	307	74	80
Totales	1.277	1.073	1.424	1.250	84	88

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

Cuota de Auditaje. Para el año 2011 el rubro de cuota de auditaje presentó una ejecución de \$336 millones y alcanzó un porcentaje de ejecución del 100%, igual porcentaje al del año 2010.

Seguro de vida. En este rubro se ejecutaron \$529 millones, con una ejecución del 100%, superior a la del año 2010, que fue del 80.35%.

Sentencias - Defensa Judicial. El rubro de sentencias reflejó una ejecución del 44.07%, la más baja en el componente de otras transferencias.

Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. El rubro de la Comisión de Búsqueda en el año 2011 presentó una ejecución del 80.37%, superior a la del año 2010: 73.85%.

Según el cuadro número 14, la Defensoría del Pueblo tiene vigentes, en 2011, 71 procesos en contra por valor de \$26.196 millones, distribuidos así: 84.5% procesos administrativos y 15.5% procesos laborales. En 2010 cursaban en distintos despachos judiciales 81 acciones judiciales contra la Defensoría del Pueblo, por valor de \$18.096,75 millones. Existe un proceso en favor de la Defensoría del Pueblo por valor de \$630.7 millones.

Cuadro No. 14. Procesos vigentes en contra de la Defensoría del Pueblo. Período 1997-2011

Procesos Administrativos	Valor
Acción de Reparación Directa - Perjuicios de trabajadores en liquidación obligatoria de Croydon S.A.(2)	8.720.313.779
Caso que pretende se declare administrativamente responsable a la Entidad por los daños causados con ocasión de la masacre de Bojayá (33)	10.449.600.000

Procesos Administrativos	Valor
Acción de Grupo caso Cabildo Indígena Peñón de Sotará (1)	1.814.149.896
Acciones varias (24)	4.597.175.185
Total Procesos administrativos	25.581.238.860
Procesos Laborales (11)	615.568.684
Total Procesos (71)	26.196.807.544

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina Jurídica.

2.5.5. Ejecución de los proyectos de inversión 2011

A continuación se presentan, de manera detallada, las actividades de los proyectos de inversión.

En el cuadro número 15 aparece la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión que, para la vigencia 2011, fue de \$8.876 millones, cifra que reporta una ejecución del 90.7%, porcentaje inferior al registrado en 2010, que fue del 94.52%.

Los proyectos de inversión están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014, en lo referente a atención a la población desplazada, orientación y asesoría de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, Sistema de Alertas Tempranas para el monitoreo y evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la promoción y divulgación de Derechos Humanos, la cualificación y capacitación de los defensores públicos y la adecuación del bloque C de los edificios del nivel central de la entidad.

Cuadro No. 15. Comparativo de Ejecución Proyectos de Inversión 2010-2011

Nombre del Proyecto	2010		2011		2010	2011
	Apropiación Definitiva	Compromisos	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución	% Ejecución
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de defensoría pública	600.000.000	553.318.495	250.000.000	72.117.302	92,22	28,85
Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos	3.000.000.000	2.943.676.439	2.800.000.000	2.688.272.078	98,12	96,01
Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucionales para la cualificación	100.000.000	99.921.835	0	0	99,92	
Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia	800.000.000	400.133.611	250.000.000	249.883.999	50,02	99,95
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos	450.000.000	431.648.110	236.000.000	230.239.615	95,92	97,56
Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia	2.370.000.000	2.306.712.547	2.600.000.000	2.254.926.897	97,33	86,73
Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado	1.100.000.000	1.051.015.762	1.150.000.000	886.467.241	95,55	77,08

Nombre del Proyecto	2010		2011		2010	2011
	Apropiación Definitiva	Compromisos	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución	% Ejecución
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes	1.828.000.000	1.823.904.938	0	0	99,78	
Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo	400.000.000	399.750.000	0	0	99,94	
Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento	1.000.000.000	1.000.000.000	2.500.000.000	2.493.922.374	100,00	99,76
Total	11.648.000.000	11.010.081.737	9.786.000.000	8.875.829.506	94,52	90,70

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación.

Logros de los proyectos de inversión

a) Proyecto “Administración, control y organización institucional de apoyo a la administración de defensoría pública”

Este proyecto tiene por objeto elevar el nivel de calidad en el servicio de defensoría pública a los ciudadanos nacionales y extranjeros que por su imposibilidad económica y social no puedan ejercer la defensa de sus derechos.

En el cuadro número 16 se consolidaron las actividades realizadas durante 2011, con recursos de inversión por valor de \$72 millones y de funcionamiento por valor de \$547 millones, se señalan las actividades realizadas:

Se hicieron los diseños curriculares de los Cursos de inducción y Formación Básica para los operadores y el modelo de evaluación educativa.

Se diseñó y estructuró el Plan de Formación Especializada y el énfasis, tanto en lo penal como en lo no penal; en particular, lo relacionado con la representación de víctimas y el sistema de responsabilidad penal adolescente.

Se adelantaron actividades de formación complementaria de los integrantes de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, miembros de la red docente, coordinadores académicos, coordinadores administrativos y de gestión, investigadores y peritos asesores y responsables de gestión educativa.

Durante 2011, con apoyo de recursos de cooperación, se logró la inducción, formación y capacitación de los operadores del Sistema Penal Acusatorio y de los representantes de víctimas. Se estructuró el currículo de formación, se capacitó a los profesionales de la Unidad de Investigación Criminal y a los profesionales administrativos y de control de la gestión de operadores; en total, 830 operadores.

En el proceso de edición de publicaciones se celebró contrato con la Imprenta Nacional con el objeto de publicar varios títulos para brindar solidez conceptual a los operadores en sus diferentes áreas.

En cuanto al proceso pedagógico de capacitación, se desarrolló el registro nacional de capacitación de operadores del sistema en el campo virtual. Esto se logró a través del apoyo conjunto de funcionarios y consultores.

Se elaboró el módulo del Curso de Inducción con el siguiente contenido: a) Ubicación institucional; b) ética y perfil del defensor, investigador y de los peritos; c) trabajo en equipo.

Otra importante actividad se relacionó con el proceso de ajuste al Sistema de Defensoría Pública, en aras de mejorar la calidad de la prestación del servicio a usuarios en todo el país.

También, a través de una consultoría, se evaluó el estado del control de gestión sobre la calidad del sistema de prestación del servicio de la defensoría pública y se identificaron las oportunidades para mejorarlo.

Cuadro No. 16. Actividades de Capacitación 2011

Programa de capacitación	Descripción	Operadores capacitados	Recursos de Inversión	Recursos de Funcionamiento
Nivel de inducción para operadores del servicio de Defensoría Pública (Virtual - Presencial). 1 Curso Perfil y Ética de Defensa Pública	Con un total de 40 horas, de las cuales 28 son virtuales, durante 14 días y 12 horas presenciales durante 1,5 días en 9 ciudades.	254		61.433.343
Nivel de formación básica para operadores de Defensoría Pública (Presencial).	Curso de Sistema Penal Acusatorio: 40 horas, 1 sesión presencial de 5 días en 9 ciudades.	202		111.838.534
Taller para la Incorporación del Enfoque de Género y de DD.HH de mujeres, niños, y adolescentes en la Representación Judicial de Víctimas (Cooperación Internacional PNUD)	Curso para Representantes de víctimas: 24 horas, 1 sesión presencial de 3 días en 3 ciudades.	298		0
I Congreso Nacional de Dactiloscopia ICITAP	Capacitación convocada por ICITAP, para los peritos de la UOIC	11		11.748.935
Capacitación para la Construcción de Cursos Virtuales dirigido a la Red de Formadores del SNDP.	Con un total de 22 horas, de las cuales 14 horas son virtuales, durante 7 días y 8 horas presenciales durante 1 día en 5 ciudades.	73		17.524.777
Nivel de énfasis para operadores de defensoría pública (Cooperación Internacional MSD)	Dos cursos: Aportes de la Psicología Forense al Abordaje de los Delitos Sexuales y Gestión Jurídica y Forense de la Prueba en el Juicio Oral: Cada uno tiene 66 horas: 42 horas son virtuales (21 días), 24 horas presenciales (3 días) en 4 ciudades.	249		7.040.000
Capacitación defensores públicos OEA.	Una Capacitación de 16 horas presenciales (2 días) en 1 ciudad.	50		90.018.750
Capacitación a integrantes de Consultorios Jurídicos.	36 Sesiones presenciales para Bogotá de 2,5 días c/u. Y para el resto del país de 3 días	1180		9.311.278
Barras Descentralizadas.	7 Sesiones presenciales de 1 día c/u.	77		8.091.300
Contrato pasajes aéreos				230.000.000
Vigencia expirada Diego Eduardo López Medina			3.280.000	
Capacitación Integrantes Dirección Sistema Nacional de Defensoría Pública.	Una capacitación de 16 horas presenciales (2 días) en 1 ciudad.	60	26.137.302	
Edición de textos, corrección de estilo, diagramación, diseño, distribución de publicaciones.	Revista La Defensa No.12 y 13	3	12.700.000	
Contrato ICL didáctica Ltda.	Campus Virtual		30.000.000	
Totales			72.117.302	547.006.917

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública.

b) Proyecto “Aplicación del programa de descentralización de Derechos Humanos”

Este proyecto tiene por objeto la atención, orientación, asesoramiento y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno de manera que puedan obtener una reparación integral en el marco establecido por la Constitución y las leyes.

De manera específica, el proyecto desarrolla las siguientes actividades: informa de manera adecuada a las víctimas sobre los derechos que les asisten así como las rutas y procedimientos existentes para alcanzar su reparación integral. Mejora la capacidad de la Defensoría del Pueblo en la atención a las víctimas del conflicto armado. Brinda atención y asistencia especializada conforme a la situación de cada víctima, en el marco del restablecimiento de sus derechos. Implementa un esquema de seguimiento a la Ley 1448 del 2011, conforme a las obligaciones de la entidad.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, corresponde brindar atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en el contexto de la justicia transicional, lo cual equivale a la reparación administrativa con la que se pretende subsanar los daños ocasionados a las víctimas.

La Defensoría del Pueblo adecuó durante el 2011 la planta de personal para dar cumplimiento a este mandato y la Unidad de Víctimas fortaleció la estrategia psicojurídica de orientación, formulando e implementando metodologías de orientación en temáticas tales como: minas antipersona, protección de bienes y orientación sobre los delitos de violencia sexual y de desaparición forzada; y orientación sobre los derechos y rutas de acceso a las vías que faciliten la reparación de las víctimas, sin importar el victimario.

Para ello, se organizó un equipo interdisciplinario con la participación de diez profesionales que elaboraron los instrumentos metodológicos correspondientes, los cuales se validaron, socializaron y publicaron, para ser utilizados en la labor cotidiana de orientación por parte de los equipos psicojurídicos regionales.

La orientación incluyó información a las víctimas sobre los requisitos y procedimientos para acceder a las medidas de asistencia y ayuda humanitaria: funeraria, salud, educación y atención psicosocial.

Respecto al tema de tierras, la orientación se centró en contribuir con el acopio documental, base para lograr la inscripción en el registro de tierras y que esta sea decidida favorablemente.

En cuanto al proceso de registro de víctimas, la actividad es la de recibir las declaraciones de las víctimas como requisito procedimental del sistema de atención a víctimas.

Frente al proceso de indemnización, vía administrativa, la actividad consistió en brindar asesoría a las víctimas respecto del contrato de transacción.

Con respecto a la protección de víctimas, la orientación da a conocer los programas institucionales de protección conforme a los riesgos evaluados por la autoridad competente.

Todo el proceso de orientación psicojurídica aporta a la justicia un enfoque reparador, ya que desarrolla conciencia sobre las múltiples necesidades de las víctimas e interviene en su defensa en busca de la restitución de los derechos vulnerados.

Para todo lo anterior, se requiere una adecuada capacitación de los funcionarios, encaminada a que fortalezcan los conocimientos sobre los conceptos, rutas y procedimientos que facilitan la orientación a las víctimas.

Durante 2011, este proyecto realizó las siguientes actividades:

- 1.500 solicitudes atendidas en el proceso de sustanciación de restitución de tierras.
- 45.522 orientaciones y asesorías individuales en la mayoría de los departamentos.
- 19.726 víctimas orientadas en procesos de orientación grupal.
- 397 talleres psicojurídicos realizados.
- 52 jornadas de orientación a 4.141 personas, realizadas conjuntamente con la Fiscalía y Acción Social.
- 42 grupos de apoyo que atendieron 627 familiares de personas desaparecidas.
- Se fortaleció el acompañamiento psicojurídico en diligencias y audiencias judiciales a las víctimas de la violencia en las regiones de Nariño, Putumayo, Magdalena Medio, Urabá Antioqueño y Valle del Cauca.
- Se consolidó la aplicación del Protocolo de Orientación en Audiencias Judiciales, mediante la labor de profesionales en psicología y en derecho para el proceso judicial a la espera de acreditación y reparación integral.

La aplicación de las metodologías mencionadas opera en 26 defensorías regionales con un equipo aproximado de 75 profesionales (abogado y psicólogos) que, durante el año 2011, brindaron orientación y asesoría psicojurídica.

c) Proyecto “Divulgación y promoción de los Derechos Humanos en Colombia”

El presente informe reseña la inversión, en parte, de las metas consagradas en la línea seis del Plan Operativo Estratégico para instaurar una cultura de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Los objetivos propuestos tienen que ver con:

- Desarrollo de estrategias de promoción y divulgación y
- Acciones de formación y capacitación de personas, comunidades y servidores públicos.

Lo anterior tiene como finalidad contribuir a empoderar la sociedad de la defensa y exigibilidad de los Derechos Humanos por parte de sus titulares; promover la participación activa de las personas y organizaciones sociales para que utilicen mediante su autogestión, la realización de sus derechos conseguidos y fomentar la cultura de la paz y el respeto a los Derechos Humanos.

En la primera etapa del 2011, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos impulsó la Cátedra Ciro Angarita Barón, que operó en forma descentralizada en la ciudad de Medellín, con el tema central de “Los derechos de las víctimas en el conflicto armado interno”. En la sede central de la Defensoría del Pueblo, el programa estuvo referido a “La conmemoración de los veinte años de la Constitución Política de Colombia”.

En lo atinente al fortalecimiento institucional interno se realizó el seminario: “Derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente”, dirigido a los servidores de la Defensoría.

Acerca del centro de información y documentación, que conduce la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, se adelantó la clasificación, catalogación y sistematización de materiales bibliográficos de la Biblioteca de la Defensoría del Pueblo, hecho que facilita la consulta en la página web. En cuanto al servicio presencial, se atendieron 4.505 usuarios y se absolvieron 17.737 consultas. Por otra parte, se estima que la página web de la entidad recibió aproximadamente 1.148.123 visitas durante este periodo.

De igual manera, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos se ha ocupado —hace cerca de dos lustros— de informar, capacitar, orientar, asesorar y promover la conformación de las Redes de Veedurías Ciudadanas para el Control de la Gestión Pública, cuyo proceso se ha detallado en el respectivo informe de la DNPDH. En este proceso han participado distintas entidades, desde las de control público del Estado hasta organismos de la rama ejecutiva, organizaciones sociales, ONG y las instituciones que conforman el Ministerio Público, labor que sigue su curso mediante capacitación virtual en esta materia y mediante la entrega de materiales impresos, como la serie de documentos de consulta del Plan Nacional de Formación.

Como parte integrante de las líneas centrales de este proyecto se realizó el Concurso Universitario de Derechos Humanos, que contó con la participación de 73 universidades, las que trabajaron como tema definido el derecho de asociación y la libertad sindical.

Con recursos de este proyecto también se hicieron inversiones en distintas publicaciones, como: Informe XVIII del Defensor del Pueblo al Congreso de la República; el periódico *Su Defensor*; el libro *Derechos fundamentales a medias e integralidad de derechos*; los documentos “La violencia sexual contra los niños en Bogotá” y “Las políticas públicas de protección de cara a los Derechos Humanos”; el Manual “Trámite de beneficios administrativos y judiciales, ejecución de condena, minutas y modelos, el procesamiento de personas ausentes en la Ley 906”, la revista *La Defensa* número 12 y número 13 y se avanzó en el Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional.

De la serie derechos de los usuarios en salud se publicó: *Todo lo que usted debe saber sobre Planificación Familiar*, *Todo lo que usted debe saber sobre las formas de participación en salud y el Manual de derechos y deberes de los pacientes en terapias de reemplazo renal*, *Derechos de los usuarios en el servicio de urgencias*, *Aportes cuotas moderadoras copagos*, *Derechos de los niños en materia de salud*, *Acceso efectivo a los medicamentos con prescripción médica*, *Bioseguridad atención en centros de estética*, *Derechos de la personas que viven con VIH/SIDA*, *Todo lo que usted debe saber sobre la planificación familiar*, *Todo lo que usted debe saber sobre las formas de participación en salud*, y la *Tutela y el derecho a la salud 2010*.

d) Proyecto “Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos”

El proyecto tiene como objetivo general construir y aplicar un sistema institucional de medición del cumplimiento de los derechos que permita incidir sobre las políticas públicas, para mejorar el nivel de realización de los Derechos Humanos.

Los objetivos específicos se relacionan con: a) incidir en las políticas públicas a través de su monitoreo, seguimiento y evaluación a la luz de los DESC y de los derechos colectivos y del ambiente, y b) promover la difusión y respeto de los Derechos Humanos objeto del programa.

El proyecto priorizó los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo individual y al agua. En relación con este último, la dirección está a cargo de la Delegada de Derechos Colectivos.

El proyecto, de conformidad con la Ley 1448 de 2011, deberá, a partir del año 2013, aplicar instrumentos de medición para determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos con las víctimas del conflicto armado en lo referente a la realización de los DESC.

Las actividades del proyecto durante 2011 fueron contempladas en el Plan Operativo Estratégico, en la línea de visión: “Incidencia en la formulación y gestión de la política pública”. Relacionamos las actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo:

- Investigaciones sobre salud y discapacidad.
- Investigación sobre adaptabilidad del servicio educativo en el sector oficial.
- Investigación sobre respeto y garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada; específicamente, en relación con el componente “lugar” donde se están proyectando viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) en la ciudad de Bogotá.
- Informes sobre el estado del derecho a la alimentación en Colombia.
- Guía sobre política de subsidios de vivienda.
- Investigación sobre la “Doctrina constitucional en lo relativo a los sujetos vulnerables”, plasmada en el Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional 2007-2011.
- Informe sobre seguimiento a las recomendaciones sobre el cumplimiento del derecho humano al agua.
- Quinto Informe sobre la Tutela y el Derecho a la Salud.
- Se actualizó el diagnóstico sobre el derecho humano al agua en cuanto a los componentes de calidad y disponibilidad.
- Se elaboraron cartillas informativas sobre *Todo lo que usted debe saber sobre la planificación familiar* y la de *Derechos y deberes de los afiliados al sistema de salud en materia de participación ciudadana y salud*.
- Se publicaron las *Reflexiones sobre la política pública para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos*, el *Informe sobre las políticas públicas alimentarias: un análisis desde los Derechos Humanos* y el *primer y segundo Informes sobre el derecho humano a la educación*.

e) Proyecto “Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia”

El proyecto SAT tiene como objetivo general intervenir eficazmente en la prevención de las violaciones masivas de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que afectan a la población civil y a las víctimas del conflicto armado en procesos de verdad, justicia y reparación.

De forma específica el proyecto monitorea y analiza las situaciones de riesgo de la población civil en el marco del conflicto y advierte sobre ellas, con el fin de promover la respuesta integral del Estado en materia de prevención y protección de los Derechos Humanos.

El equipo humano que apoyó el proyecto durante 2011 estuvo conformado por 25 analistas regionales, cinco analistas nacionales y un equipo técnico operativo que facilitó la presencia permanente en más de 180 municipios, 23 departamentos y tres zonas especiales: Magdalena Medio, Ocaña y Urabá.

Las siguientes fueron las actividades principales:

- Se logró hacer visitas de observación y constatar las condiciones de riesgo, vulnerabilidad de la población y presencia de factores de amenaza a la vida, integridad personal y libertad personal, en 303 municipios del país.
- Los municipios más afectados correspondieron a comunidades indígenas y afrocolombianas, comunidades campesinas y colonos de las zonas de frontera en los cuales la presencia integral del Estado es precaria, condición estratégicamente aprovechada por los grupos armados para implantar estructuras criminales y someter a la población civil. Lo mismo ocurrió en las zonas marginales de las capitales de departamento, que registran niveles de pobreza y miseria extrema.
- Se presentaron 50 situaciones de riesgo correspondientes a 20 informes de riesgo y 30 notas de seguimiento. Del total de situaciones de riesgo advertidas, el Comité interinstitucional de Alertas Tempranas comunicó el resultado de los documentos de advertencia, que cubrieron 104 municipios en 16 departamentos: Nariño, Chocó, Caquetá, Cauca, Córdoba, Meta, Arauca, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia, Sucre, Valle del Cauca, Cesar, Cundinamarca y Huila. Estos esfuerzos permitieron la adopción de medidas de prevención y protección por parte de las autoridades competentes del Estado.
- Se puso en vigor el protocolo de seguimiento a la respuesta estatal y se diseñaron mapas de riesgos regionales y macrorregionales así como estrategias de prevención de manera colectiva.
- Se hizo un catálogo de la población en riesgo: líderes de organizaciones sociales y comunitarias y de procesos de reparación y restitución de tierras, defensores de Derechos Humanos, niños, y adolescentes, mujeres, funcionarios públicos, candidatos a cargos de elección popular y autoridades locales y regionales.

El Sistema SAT contó en el comienzo con el apoyo financiero y técnico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), agencia que condicionó su ayuda a lograr que el Estado asumiera la financiación definitiva del mismo a partir del año 2011, de tal forma que durante el año 2011 el SAT se financió únicamente con recursos del presupuesto nacional.

La Ley 1448 estableció medidas específicas y ordenó responsabilidades y nuevos retos para el Sistema de Alertas Tempranas, con el objetivo de que los diagnósticos y recomendaciones sirvieran para el diseño y ejecución de la política de prevención. De forma particular, instauró un Sistema de Información para monitorear riesgos de inminencia coyuntural y estructural y advertir sobre ellos.

De acuerdo con la mencionada ley, fue posible estructurar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo para el SAT, con un total de 56 profesionales; inicialmente, se vincularán al sistema 30 servidores públicos y, en segunda y tercera fase lo harán 13 profesionales en cada fase.

f) Proyecto “Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado”

El objetivo del proyecto es brindar atención y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzado en todo el territorio nacional, para contribuir a alcanzar el goce efectivo de derechos, superar el estado de cosas inconstitucional y hacer seguimiento y control de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para el cumplimiento de las obligaciones legales y jurisprudenciales.

La persistencia del conflicto armado hace que se mantenga el desplazamiento, lo que sumado a las carencias institucionales para la prevención y atención de la población desplazada, impone a la Defensoría del Pueblo fortalecerse para prestar un mejor servicio a la población desplazada.

Con los recursos asignados, este proyecto desarrolló las siguientes actividades:

- Se atendieron 84.685 beneficiarios.
- Se realizaron 3.600 asesorías especializadas.
- Se tramitaron 1.500 quejas relacionadas con los derechos de la población desplazada.
- Se elaboraron 360 tutelas para la protección de derechos fundamentales en favor de la población desplazada.
- Se elaboraron 1.590 derechos de petición.
- Se activaron 28 mecanismos de búsqueda urgente.
- Se recibieron 950 declaraciones de desplazamiento.
- Se organizaron 289 talleres de capacitación sobre los derechos de la población desplazada.
- Se hizo el seguimiento al desplazamiento de las comunidades en zonas de frontera.
- Se elaboró un informe sobre el desplazamiento en la frontera colombo-ecuatoriana.
- Se hizo seguimiento a 40 procesos de retorno y reubicación.
- Se efectuaron 56 jornadas descentralizadas de atención defensorial en 21 departamentos y 100 municipios en los que se atendieron 8.000 personas.

g) Proyecto “Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento en Bogotá”



Fuente: Adecuación Bloque C - Nivel Central.

En el año 2008, la Defensoría del Pueblo radicó una solicitud de adopción del Plan de Regularización y Manejo y en el año 2010 la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., mediante la Resolución 1477, expidió el Plan de Regularización y Manejo.

El avance del reforzamiento y adecuación del bloque C de la Defensoría del Pueblo, en el cierre del año 2011 comprendió las siguientes actividades: diseños arquitectónicos, hidráulicos, sanitarios y eléctricos de conformidad con las normas urbanísticas y ambientales, diseños arquitectónicos, trámite de la licencia de construcción (modalidad dotacional), trámite de la licencia de construcción (modalidad ampliación), licencia de construcción, adecuación, interventoría de obras de adecuación y coordinación técnica, arquitectónica y funcional.

El avance de la obra en el 2011, como se observa en la foto, se registró mediante actas de recibo de obra mensual, con la participación y asistencia del representante legal de la empresa Adecuaciones 2011, el arquitecto Alfredo José Bermúdez, como residente de la interventoría por parte de la Universidad Francisco de Paula Santander; la ingeniera Fanny Figueroa en su calidad de supervisora de obra por parte de la Defensoría del Pueblo, y la doctora Gloria Elsa Ramírez, como Secretaria General de la Defensoría del Pueblo.

La ejecución física de la obra registró un porcentaje de ejecución del 81.07%, que equivale a \$3.025 millones de pesos.

El cuadro número 17 presenta los costos del reforzamiento y adecuación del bloque C, durante el periodo 2009-2011, incluyendo recursos de funcionamiento e inversión.

Cuadro No. 17. Reforzamiento y adecuación del Bloque C

Recursos	2009	2010	2011	Total
Funcionamiento	230	994	191	1.415
Inversión	125	963	2.531	3.618
Total	354	1.957	2.722	5.034

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación.

Balance financiero y presupuestal de la ejecución 2011

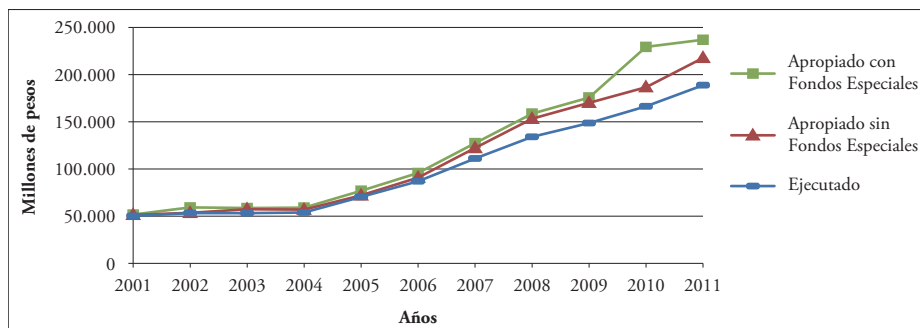
Es necesario establecer el balance financiero y presupuestal de la Defensoría del Pueblo con la finalidad de evaluar los logros alcanzados, las metas cumplidas y los resultados en relación con los objetivos propuestos al inicio de la vigencia y mejorar las prácticas presupuestales actuales.

El balance de apropiación presupuestal, con respecto a la ejecución en 2011, presenta un total apropiado, incluyendo los fondos especiales, de \$236.093 millones y un total ejecutado de \$191.727 millones. Quedando sin ejecutar recursos por \$44.366 millones, monto que incluye \$13.389 millones que corresponden a recursos sin situación de fondos. Ver gráfico número 6.

El análisis de la ejecución con recursos con situación de fondos, es decir, sin incluir las partidas de los fondos especiales, muestra que de una apropiación de \$215.439 millones fueron ejecutados \$184.461 millones, quedando sin ejecutar \$30.977 millones. Este análisis presenta la real situación de la entidad, ya que los recursos de los fondos especiales son simbólicos.

El bajo nivel de compromisos en el rubro “gastos de personal”, por \$11.229 millones, obedece a que durante 2011 no se logró cubrir la totalidad de los cargos previstos en la fase 1 del ajuste de planta de personal, debido a que el proceso de ajuste fue aprobado en el mes de diciembre. Con respecto a la defensoría pública, quedaron sin ejecutar \$16.174 millones, previstos para la vinculación de los representantes de víctimas y la defensa técnica de ellas, debido a que la ley fue promulgada en el mes de diciembre. En cuanto a “gastos generales”, los recursos sin comprometer fueron de \$2.492 millones, debido a dificultades en los procesos de contratación de mantenimiento de bienes inmuebles, ahorros en viáticos y gastos de viaje así como \$910 millones en inversión.

Gráfico No. 6. Evolución de Apropiación - Ejecución 2001-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2011.

2.6. Fortalecimiento de la cooperación internacional

La Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI) fue creada mediante Resolución número 375 del 13 de junio de 2005, expedida por el despacho del Defensor del Pueblo, con funciones tales como: el diseño de lineamientos de política institucional en materia de cooperación; acompañamiento a las diferentes dependencias de la entidad en la formulación, gestión y control de proyectos de cooperación; coordinación con la Oficina de Planeación en el trámite de los proyectos presentados por las diferentes instancias así como la coordinación interinstitucional con todas las dependencias del Gobierno, el Ministerio Público, organismos internacionales y varias ONG nacionales e internacionales.

Coordinación intrainstitucional

La UCCI actúa con base en los parámetros adoptados en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012 y los lineamientos generales que en materia de cooperación internacional son establecidos por el despacho del Defensor del Pueblo.

De otra parte, con la coordinación de Secretaría General, la UCCI elaboró su Plan de Acción Anual, en el cual se programaron reuniones con los responsables de cada proyecto (directores nacionales, defensores delegados, coordinadores de proyecto, etc.) para evaluar el cumplimiento de los respectivos planes operativos.

Aportes de la cooperación internacional

Durante la vigencia de 2011 se recibió apoyo financiero de nueve organismos de cooperación internacional (entidades y gobiernos) para la ejecución de actividades destinadas a la promoción, protección y divulgación de los Derechos Humanos, conforme a nuestra misión constitucional y legal y al marco del Plan Estratégico Institucional 2010-2012. Vale la pena resaltar la continuidad del apoyo que ha venido otorgando a la Defensoría del Pueblo la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GIZ) en la ejecución del proyecto Fortalecimiento del Estado Social de Derecho Fortalesder.

En el cuadro número 18 se detallan los aportes entregados por los diferentes cooperantes a la Defensoría del Pueblo durante la vigencia en cuestión y el total consolidado del periodo 2005-2011:

Cuadro No. 18. Recursos de Cooperación Internacional 2005-2011 (millones de pesos)

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
ASDI-Embajada de Suecia	1.863	2.543	2.541	1.549	2.134	2.306	4.224	17.160
USAID-Justicia		105	527	1.037	703	457	2.878	5.707
USAID - Derechos Humanos	2217	1264	2290	1.866	1.007	684	486	9.814
USAID - O.I.M	120	794	708	301	891	454	1.056	4.323
CANADA/OIM			289					289
Embajada de Canadá		174		363				537
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados - ACNUR	515	710	847	1.105	752	657	890	5.477
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD					587	1.824	2.598	5.008

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Unión Europea – FORVIC						49	1.377	1.426
Unión Europea – FORJUS		274	3.449	2.788				6.510
Unión Europea – PDP					365	262	28	655
Fundación Konrad Adenauer	53	85	31	25	27	17	18	255
Embajada Británica	110	200	145	148	116			720
Embajada Suiza	164	181	138	155		183	33	854
Embajada Reino de Bélgica			340	426				766
Gobierno de Italia				243				243
Consejo Noruego para Refugiados						30		30
FAO							36	36
Países Bajos				825	426	140		1.391
ONU - Mujeres						42	161	203
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	282	196		144				621
Gobierno de Dinamarca	118	253						371
Total Recursos de Cooperación Internacional	5.443	6.779	11.304	10.975	7.007	7.105	13.786	62.398
Total Apropriación Presupuestal Defensoría del Pueblo	64.759	84.802	118.663	152.172	170.509	227.979	236.094	1.054.978
% Participación Recursos de Cooperación Internacional	8,40	7,99	9,53	7,21	4,11	3,12	5,84	5,91

Fuente: Unidad de Coordinación de Cooperación Internacional - UCCI.

Vale la pena comentar que en las cifras incluidas en el informe de 2010, correspondientes a ONU Mujeres, no se incluyó la suma de \$42.2 millones para la financiación de consultorías y actividades de analistas en el SAT, por no haberse recibido en su oportunidad, valor que, en el presente informe se incluye detallado en el total recibido del cooperante internacional en los dos últimos años.

Como se puede deducir del cuadro anterior, es significativo el incremento en el valor de los aportes de los diferentes cooperantes en el proceso de fortalecimiento de la gestión defensorial, los cuales representan un 95% más de los recursos recibidos durante la vigencia de 2010.

En este grupo se destaca el continuo apoyo financiero que viene otorgando la ASDI/ Embajada de Suecia a las actividades encaminadas a la protección y restitución de derechos de la población desplazada, los cuales, en el 2011, variaron de manera positiva en más de \$1.900 millones en relación a los entregados en el año anterior con una participación del 31% del total de los aportes de la cooperación a la entidad.

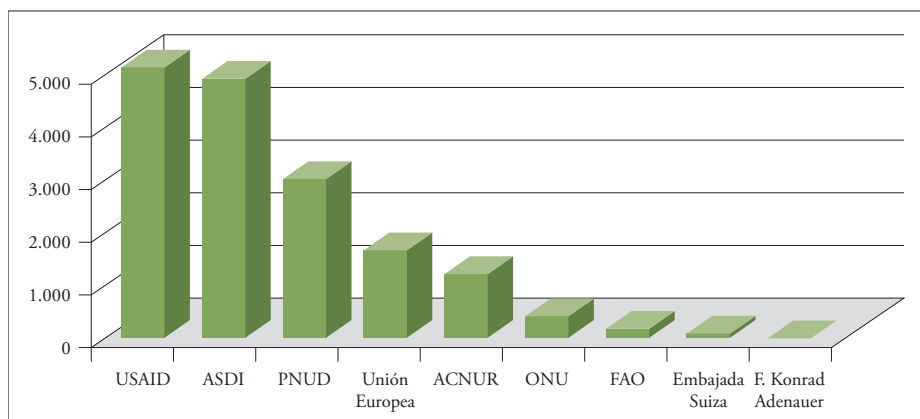
Así mismo, la USAID, dentro de los recursos globales entregados por diferentes organismos a la Defensoría, participa con el 24%, representados en \$3.364 millones, con un incremento del 195% en su ayuda respecto de los desembolsos en 2010, recursos destinados a los programas de Justicia y Derechos Humanos (SAT, Unidad de Justicia y Paz y Concurso Universitario). Ver Gráfico 7.

De otra parte, la Unión Europea, en apoyo a los proyectos de fortalecimiento de la gestión defensorial, amplió en un 350% el valor de sus desembolsos para la actual vigencia, una suma adicional de \$1.094 millones que así llega al 10% del total de la cooperación internacional recibida en el 2011.

La USAID/OIM, en relación con el 2010, presenta una variación positiva del 132% representado en cerca de \$600 millones y, además, participó con el 7.7% de los aportes de cooperación a la Defensoría el Pueblo dirigidos a la atención de víctimas.

La ACNUR continuó sus apoyo permanente y decidido en el proceso de apoyo a la gestión defensorial (defensores comunitarios y asesores de fronteras), con una participación correspondiente al 6.5%. El gráfico número 7 ilustra los aportes de cooperación internacional durante el año 2011.

Gráfico No. 7. Recursos de Cooperación Internacional 2011 (millones de pesos)



Fuente: Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI).

Actividades estratégicas desarrolladas con recursos de cooperación

En cumplimiento de la línea de visión 7, Política Global 7.2, Objetivo Estratégico 7.2.1, “Celebración de convenios de cooperación internacional”, se estableció la meta para el año 2012.

Como resultado del proceso de acompañamiento a las dependencias que lo requirieron, se obtuvo lo siguiente:

- Luego del proceso de validación por parte de los directivos de la entidad, se aplicó la Estrategia de la Cooperación Internacional, documento que enmarca los objetivos de los proyectos por ejecutar, financiados por organismos de cooperación, con las líneas de visión, objetivos estratégicos y metas del Plan Estratégico Institucional que fomenta la participación de las dependencias del nivel central y de las regionales en la formulación y ejecución, para lograr las metas del PEI.
- Renovación anual de los convenios con ACNUR, (apoyo a defensores comunitarios y población desplazada en cruce de fronteras); Fundación Konrad Adenauer (Cátedra Ciro Angarita) apoyada desde 2004 y Corporación de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio para el fortalecimiento de la defensoría regional.
- Firma del convenio USAID/OIM para el desarrollo del proyecto “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo respecto del mecanismo de monitoreo y seguimiento

al cumplimiento de la Ley 1448/11”, por un valor de \$300 millones, para ser ejecutado por la Delegada de Atención a Víctimas.

- Suscripción del convenio con la Fundación Tierra de Hombres, organización suiza, con duración de tres años, que trabajó con la Delegada de Niñez en el tema de trata y violencia sexual contra menores; con la regional de Bolívar, en la conformación de la Mesa de Justicia para la atención y seguimiento de casos de violación de Derechos Humanos en la región y en conferencias y eventos académicos sobre los derechos de la niñez en el mismo departamento, convocados por diferentes organizaciones y universidades.
- Firma del convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la evaluación y seguimiento de la política pública en alimentación.
- Asesoría en la formulación y presentación de cooperación de proyectos se encuentran en la etapa de negociación: Renovación de Redes Territoriales, con la embajada Suiza, y Talleres para la Capacitación de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes dentro del Convenio 165/89 con la OIT.

Coordinación externa

Articulación con otros organismos

Se fortaleció de manera permanente la presencia y participación activa de la Defensoría del Pueblo, en los espacios de diálogo creados en el marco del sistema de cooperación internacional.

- Participación activa en las reuniones del Consejo Consultivo Interinstitucional e Intergubernamental de Democracia y Justicia, espacio de articulación de acciones para el fortalecimiento del Estado de derecho en el que se realiza un seguimiento a los proyectos financiados por USAID.
- Participación en las reuniones sobre Cooperación Sur-Sur, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social.
- Participación en las diferentes reuniones de la Mesa Nacional Humanitaria con el fin de coordinar acciones humanitarias entre entidades del Estado colombiano como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, Ministerios del Interior y de Justicia y organismos de cooperación internacional para el fortalecimiento del sector justicia.

Intercambio de experiencias con otras defensorías

En el marco de los acuerdos firmados con la Defensoría del Pueblo de Perú, se encuentra en trámite el intercambio de experiencias sobre los derechos de los pueblos indígenas y el desplazamiento forzado. Con las Defensorías de Perú y México se compartirá lo aprendido por la Defensoría del Pueblo de Colombia con referencia al Sistema Penal Acusatorio.

Se suscribió, además un convenio para intercambio de experiencias con la Defensoría de Buenos Aires.

2.7. Fortalecimiento del control interno

El Control es un proceso que lleva a cabo la alta dirección de la Defensoría del Pueblo, diseñado para brindar seguridad razonable con respecto al logro de los objetivos establecidos en aspectos básicos como efectividad y eficiencia de las actividades estratégicas, confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación misional y administrativa.

Evaluación del Sistema de Control Interno

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) 1000-2005, formula la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener el Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo, de conformidad con la Ley 87 de 1993.

Los rangos de implementación del modelo son los siguientes:

De 90 a 100 % el modelo está en desarrollo óptimo, se debe continuar con las actividades de mantenimiento para su sostenimiento en el largo plazo.

De 60 a 89 % el modelo muestra un buen desarrollo, pero requiere mejora en algunos aspectos.

De 0 a 59%, el modelo requiere ser fortalecido.

El cuadro número 19 registra, en detalle, el resultado de la aplicación y desarrollo de cada uno de los elementos del modelo durante el período 2008-2011.

Cuadro No. 19. Evaluación de Modelo Estandar de Control Interno (MECI), por componentes

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Acuerdos, compromisos o protocolos éticos	47	100	94	La carta de valores y principios éticos de la Defensoría del Pueblo fue adoptada mediante Resolución 931 del 19 de diciembre de 2002, su divulgación en 2011 se realizó mediante procesos de inducción y reincorporación a todos los servidores públicos incluyendo funcionarios, directivos y equipo MECI
Desarrollo del talento humano	74	90	59	La calificación indica que se requiere énfasis en el fortalecimiento del talento humano a partir del proceso de selección del personal, su capacitación, motivación, la mejora profesional continua y el establecimiento de un clima laboral armónico.
Estilo de dirección	100	100	88	El estilo de dirección de la Defensoría del Pueblo ha sido participativo: los objetivos, las alternativas de acción y el control de los planes: Plan Estratégico Institucional - PEI, Plan Operativo Estratégico - POE y a nivel regional, los Planes Funcionales Anuales - PAF, fueron establecidos de forma concertada con los Directores Nacionales, los Delegados para la defensa de los derechos, los responsables de proyectos y los Defensores Regionales.
Planes y programas	50	100	91	Durante 2011 se continuó con el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2009-2012, se formuló el Plan Operativo Estratégico y los Planes Funcionales Anuales regionales. Se establecieron los indicadores acordes con el Plan Operativo Estratégico - POE 2011

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Modelo de operación por procesos	100	100	85	Durante 2011 se continuó con la implementación del Manual de procesos y procedimientos adoptado mediante Resolución 2007 de 31 de diciembre de 2010
Estructura organizacional	100	100	70	De conformidad con la Ley 24 de 1992 la definición de la estructura organizacional de la Defensoría del Pueblo le corresponde establecerla al Defensor del Pueblo. Adicionalmente, la Ley 1448 del 10 de junio 2011 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República y al Defensor del Pueblo para modificar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo, en la vigencia 2011. Sin embargo, solo al finalizar el año 2011, fue expedido el Decreto 4629 del 7 de diciembre, mediante el cual se crearon los nuevos cargos de la Defensoría del Pueblo, los cuales serán nombrados en la vigencia 2012 .
Contexto estratégico	40	100	72	El control al Plan Estratégico se realiza mediante la herramienta Strategos que permite identificar y controlar circunstancias internas y externas que afecten el cumplimiento del Plan Estratégico y tomar las acciones correctivas correspondientes.
Identificación de riesgos	100	100	72	La Defensoría actualizará la identificación de riesgos definiendo las clases de riesgos, la procedencia del riesgo, daño previsible del riesgo, velocidad del riesgo a fin de tomar las acciones necesarias para administrarlos.
Análisis de riesgos	0	100	72	El análisis actualizado de riesgos permitirá a la Defensoría del Pueblo formular recomendaciones para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos
Valoración de riesgos	33	100	72	La actualización de la valoración de los riesgos permitirá a la entidad establecer comparaciones de valor para su ponderación y posterior administración y control.
Políticas de administración de riesgos	15	100	72	Mediante la Resolución 2006 de 31 de diciembre de 2010 se adoptó la Política de Administración de Riesgos y el Mapa de Riesgos de la Defensoría del Pueblo, políticas que deben ser ajustadas.
Políticas de operación	100	100	88	A la Defensoría durante 2011 le fueron asignadas nuevas funciones que demandan el análisis de los objetivos de los procesos, a fin de determinar cuales requieren de la implementación de guías para el logro de los objetivos en cuanto a procesos misionales y de apoyo.
Procedimientos	100	95	100	Mediante Resolución 2007 de 31 de diciembre de 2010 se adoptó el Manual de procesos y procedimientos para el direccionamiento estratégico y los procesos misionales. Durante 2011 se realizaron ejercicios de ajustes de algunos procedimientos.
Controles	60	100	100	La Defensoría estableció mecanismos de control de las actividades que comprometen los objetivos de la institución
Indicadores	100	100	85	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo continuó con el cumplimiento de la Resolución 1755 de 29 diciembre de 2008, por medio de la cual fueron adoptados los indicadores de gestión de la entidad, que deben ser actualizados.
Manual de procedimientos	100	0	100	Mediante Resolución 1991 de 30 de diciembre de 2010, la Defensoría del Pueblo adoptó el Manual de Indicadores de la entidad.
Información primaria	100	100	100	La Defensoría para controlar la gestión hace uso de la información proveniente de entidades a nivel nacional, ambiente político, tendencias sociales, variables económicas y del avance tecnológico.
Información secundaria	100	100	91	La Defensoría para lograr mejora institucional y un efectivo control de gestión utiliza información proveniente de: Sistema Strategos, SIIF, ATQ, Informes de rendición de cuentas, manuales, planes de mejoramiento y resoluciones.
Comunicación organizacional	100	100	83	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo realizó esfuerzos por adquirir equipos tecnológicos que permitieron mejorar la comunicación organizacional al servicio de la ciudadanía: servidores, escaneres, impresoras y se amplió el ancho de banda para mejorar la conectividad.

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Medios de comunicación	100	100	100	La Defensoría del Pueblo adoptó mediante Resolución 2003 de 31 de diciembre de 2010 la Política de Comunicaciones de la Entidad y mediante Resolución 2004 de 31 diciembre de 2010, se definieron los grupos de trabajo de comunicación. Durante 2012, se adelantará el diseño del Plan de Comunicaciones, documento que permitirá seleccionar de forma óptima los medios de comunicación más apropiados.
Autoevaluación de control	100	100	100	La Defensoría realiza monitoreo de los procesos de autoevaluación del control, a fin lograr el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes.
Autoevaluación de gestión	55	100	91	La Defensoría del Pueblo adoptó mediante Resolución 349 de 15 de marzo de 2010, el Sistema Estratégico que permite la evaluación de los planes de la entidad.
Auditoría interna	100	93	100	En cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, el Jefe de Control Interno de la Defensoría presentó informe de la gestión de la entidad, con corte a 31 de diciembre de 2011.
Planes de mejoramiento	100	100	100	El 2 de junio de 2011 se suscribió el plan de mejoramiento propuesto por la entidad para corregir los hallazgos negativos de la gestión, señalados por la Contraloría General de la República, en el ejercicio de la auditoría gubernamental con enfoque integral.
Planes de mejoramiento por proceso	80	0	76	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo realizó propuestas de ajuste a los procedimientos a fin de adoptar planes de mejoramiento por proceso para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, teniendo en cuenta las nuevas funciones asignadas.
Plan de mejoramiento individual	70	0	40	Este elemento requiere de la mayor atención en 2012 a fin de integrar el desempeño laboral y el comportamiento de los funcionarios públicos con la misión institucional.
Total	80	89	86	

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación.

Avance del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)

Durante el año 2011, la Defensoría del Pueblo continuó con el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual presentó al cierre de la vigencia un porcentaje de ejecución del 86.27%, ligeramente inferior al de 2010, que fue del 88.88%.

El sistema registró avance en dos subsistemas: control de evaluación, que pasa de 70.38% en 2010 al 86.70% en el 2011, es decir, se observa un avance significativo de 16 puntos porcentuales; y el subsistema de control de gestión, que pasa de 90.49% en 2010 al 95.20% en el 2011. No ocurre lo mismo con el subsistema de control estratégico, que pasa de 88.88% a 76.90% y el cual requiere de especial atención. (Ver cuadro número 20).

Cuadro No. 20. Avance comparativo de MECI 2009-2011

Sistemas	2009	2010	2011
Control estratégico	59,94%	88,88%	76,90
Control de gestión	96,36%	90,45%	95,20
Control de evaluación	86,43%	70,36%	86,70
Porcentaje de cumplimiento	80,15%	88,88%	86,27

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Control Interno.

2.8. Dictamen de la Contraloría General de la República correspondiente a la auditoría regular de 2010

La Defensoría del Pueblo cumplió con la responsabilidad de rendir la cuenta consolidada a la Contraloría General de la República por el año 2010, en los términos establecidos por la ley. El informe comprendió la descripción de las actuaciones legales, técnicas, administrativas, contables y financieras de la entidad, realizadas conforme a las normas legales y estatutarias.

Como retroalimentación al informe presentado, la Defensoría del Pueblo generó un Plan de Mejoramiento Institucional, el cual permitió tomar decisiones gerenciales de alta significación y evaluar el Sistema de Control Interno de la Entidad.

Se lograron mejoras en las siguientes actividades: hacer más efectivo el cumplimiento de los planes, ejercer mayor control a los apoderados, elaborar el Plan Ambiental Institucional, afinar los controles para la adquisición de bienes, precisar los procedimientos de control de la contratación, controlar con eficacia los plazos de ejecución de obra, verificar y controlar el archivo de gestión, hacer cumplir las obligaciones de los interventores, fortalecer los controles de uso y mantenimiento de los bienes institucionales, revisar y utilizar oportunamente las estadísticas de servicios misionales e integrar los sistemas de información.

La Contraloría General de la República calificó de eficiente el Sistema de Control Interno Contable de la Defensoría del Pueblo por ceñirse a la Resolución 357 del 23 de julio de 2008, emitida por la Contaduría General de la Nación.

Con base en su concepto sobre la gestión y resultados y los estados contables, la Contraloría General de la República feneció la cuenta de la Defensoría del Pueblo por la vigencia fiscal correspondiente al año 2010 y dictaminó lo siguiente:

En nuestra opinión los estados contables, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera de la Defensoría del Pueblo a 31 de diciembre de 2010, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptadas o prescritos por la Contaduría General de la Nación.



323.4
D313d

Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República de Colombia.
Primera parte / Defensoría del Pueblo. -- Bogotá, D.C.; Defensoría del Pueblo, 2012.
332 p.: il., gráficos, mapas, 16.7 x 23.7 cm. Segunda parte: 412 p. en CD.

ISBN 978-958-8571-60-7

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

Edición y coordinación

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDDH)
Hernando Toro Parra, Director.
Leonardo Bahos Rodríguez y Carlos Alberto Perdomo Castaño, con la colaboración
de Néstor Oswaldo Arias Ávila y Gustavo Adolfo Robayo Castillo

Estadísticas

Oficina de Sistemas y Estadística

Corrección de estilo

Fernando Iriarte Martínez

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
Twitter @defensoriaCol

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

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2012

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

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

FERNANDO IREGUI CAMELO
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales

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

PATRICIA RAMOS RODRÍGUEZ
Defensora Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

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

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

PATRICIA LUNA PAREDES. Unidad de Atención a Víctimas

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

ÁLVARO SERRANO MORA. Oficina de Planeación

ÁLVARO GARCÍA HOYOS. Oficina de Prensa

PEDRO ABRIL RODRÍGUEZ. Oficina de Sistemas y Estadística

ÉDGAR GÓMEZ RAMOS. Oficina Jurídica

JAVIER ALFONSO GÓMEZ CONTRERAS. Oficina de Gestión del Talento Humano

EXPRESIÓN DE RECONOCIMIENTO

El Decimonoveno 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 y regionales de la Defensoría del Pueblo; de las entidades del Estado; de los organismos de cooperación internacional y de las Organizaciones Sociales y No Gubernamentales que apoyaron decididamente la gestión defensorial durante el período.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	15

PRIMERA PARTE

I. INFORME CENTRAL	21

A. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL PERÍODO 2011	21

1. Pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo de Colombia.....	21
2. Informes, resoluciones, audiencias y actuaciones defensoriales	39

B. COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS.....	55

1. Marco normativo y funcional	55
2. Logros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	56
3. Registro Nacional de Desaparecidos (RND).....	59

II. INFORMES ANUALES	65

A. INFORMES ANUALES GENERALES.....	65

A.1. PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS ANTE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL	65

1.	Principales actuaciones ante el Congreso de la República.....	65
1.1.	Proyectos de prevención de delitos relacionados con desaparición y secuestro de menores de edad y personas en discapacidad: Declaración de Ausencia por Desaparición, Alerta Luis Santiago y Sistema de Alerta Temprana	65
1.2.	Reforma a la justicia (Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, Acumulado con proyectos números 9, 11, 12 y 13 de 2011 Senado)	67
1.3.	Marco Jurídico para la Paz (Proyecto de Acto Legislativo número 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución y se modifica el artículo 122)	69
2.	Principales actuaciones ante la Corte Constitucional	70
2.1.	Dosis personal de estupefacientes. Demanda contra el Acto Legislativo número 2 de 2009 (parcial). Expediente D-8371	70
2.2.	Matrimonio Homosexual. Demanda contra el artículo 113 del Código Civil, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 294 de 1996 y el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1361 de 2009. Expediente D-8376 y otro	71
2.3.	Derogatoria de incentivos en acciones populares. Demanda contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010. Expedientes D-8392 y D-8405 –acumulados–, por una parte, y Expedientes D-8433, 8435, 8440, 8443, 8449 y 8454 –acumulados–	72
2.4.	Control a explotación ilícita de minerales. Demanda contra los artículos 106 y 276 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Expediente D-8779	73
2.5.	Protección de datos personales (Hábeas Data). Revisión previa de constitucionalidad de los Proyectos de ley números 046/10 Cámara, 184/10 Senado. Expediente PE-032	73
3.	Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico	75
3.1.	Investigación sobre la institución de los antecedentes judiciales en Colombia	75
3.2.	Preproyecto de ley sobre antecedentes judiciales	76
3.3.	Proyecto Educativo Comunitario (PEC) NASA.....	77
A.2.	LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA	79
1.	Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2011	79
1.1.	Los cinco Derechos más violados durante el año 2011.....	80
1.1.1.	Lugares en que se violaron estos cinco Derechos.....	80
1.2.	Los Presuntos responsables de estas violaciones en el año 2011.....	81
1.2.1.	Infracciones al Derecho Internacional Humanitario	81
1.2.2.	Violaciones a los Derechos Humanos en el año 2011	83

1.3.	Violación a los Derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección	96
1.4.	Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.....	100
1.4.1.	Derecho a la vida.....	100
1.4.2.	Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual.....	105
1.4.3.	Derecho a la libertad personal	107
1.4.4.	Derecho a no ser desaparecido de manera forzada.....	109
1.4.5.	Derecho a la intimidad.....	110
1.4.6.	Graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario	112
B.	INFORMES ANUALES DE LEY	117
B.1.	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: Derechos económicos, sociales y culturales	117
1.	Derecho a la educación.....	117
1.1.	Instrumento de medición y nivel de respuesta	118
1.2.	Principales resultados del análisis del componente de adaptabilidad.....	119
1.3.	Recomendaciones.....	123
2.	Derecho a la salud	124
2.1.	El derecho a la salud como derecho fundamental	124
2.2.	Resultados de las investigaciones sobre el derecho a la salud.....	125
2.3.	Recomendaciones	127
3.	Derecho al trabajo.....	128
3.1.	Mercado laboral y seguridad social	128
3.2.	Formalización la boral	129
3.3.	Derecho de asociación sindical, negociación colectiva y diálogo social.....	130
3.4.	Violencia antisindical	132
3.5.	Institucionalidad la boral.....	132
4.	Derecho a la seguridad social en pensiones	133
4.1.	Marco jurídico general	133
4.2.	Modalidades de protección y estructura del Sistema General de Pensiones.....	134

4.3.	Financiación	136
4.4.	Cobertura del desempleo y riesgos profesionales.....	138
4.5.	Cobertura de la discapacidad y dependencia.....	141
4.6.	Cobertura de la jubilación, vejez y sobrevivencia	142
4.7.	Cobertura de la pobreza	145
4.8.	Estadísticas de la Defensoría del Pueblo.....	146
4.9.	Recomendaciones	149
B.2.	SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.....	151
1.	La problemática del sistema penitenciario y carcelario y las nuevas construcciones carcelarias	151
1.1.	La Defensoría del Pueblo y las construcciones carcelarias.....	152
1.2.	El hacinamiento	153
1.3.	El hacinamiento y el plan de construcciones y refacciones de establecimientos carcelarios	154
1.4.	Los nuevos complejos penitenciarios y carcelarios.....	155
2.	Estudio del Proyecto de ley número 210 de 2011 Cámara, por medio de la cual se expediría un nuevo Código Penitenciario y Carcelario	161
C.	INFORMES ANUALES ESPECIALES	165
C.1.	LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN. Persistencia del desplazamiento forzado y del estado de cosas inconstitucional. Posibles riesgos de reducción del alcance de las políticas de atención, por efecto de la transición institucional de los respectivos esquemas de atención	165
A.	Dinámica del desplazamiento forzado en 2011.....	166
1.	Desplazamiento masivo	167
2.	Confinamiento.....	167
B.	Análisis de la respuesta a las personas desplazadas	168
1.	Prevención del desplazamiento forzado	168
2.	Del Registro Único de Población Desplazada al Registro Único de Víctimas	169
3.	Atención humanitaria de emergencia.....	169
4.	Enfoque étnico de las políticas de atención	170
5.	Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de vivienda	170

6.	Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de retornos	171
C.	Análisis de la transición institucional en la atención a las personas desplazadas por efecto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011	172
1.	Posibilidad de institucionalización de un enfoque que reduce el alcance de los derechos por la aplicación de nuevos principios administrativos	173
2.	Participación de las organizaciones de población desplazada.	174
C.2.	LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DURANTE EL 2011	175
1.	Adecuación institucional a partir de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	176
2.	Actualización de los métodos pedagógicos del proceso de orientación.....	178
3.	Coordinación interinstitucional.....	178
4.	Gestión de la cooperación internacional	179
C.3.	DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	181
1.	Sistema de Alertas Tempranas.....	181
2.	Gestión en monitoreo de las dinámicas del conflicto armado.....	182
3.	Gestión en materia de análisis y advertencia	185
4.	Informe Especial de Riesgo Electoral – Elecciones regionales 2011	192
C.4.	DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES	195
1.	Situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes	195
2.	Situación de los Derechos Humanos de las mujeres	200
C.5.	ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS.....	205
1.	Situaciones de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos	206
2.	Escenarios de riesgo advertidos por el SAT	211
2.1.	Departamento de Arauca (municipios de Arauca, Arauquita, Tame, Fortul y Saravena)	211
2.2.	Departamento del Meta	213

3.	La atención de grupos étnicos víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.....	214
4.	Situación del derecho al territorio.....	217
5.	Situación de los derechos económicos, sociales y culturales	219
C.6.	LA GESTIÓN DEFENSORIAL DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE	223
1.	Derechos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la prevención y atención de desastres.....	223
1.1.	Resolución defensorial sobre la emergencia invernal 2010-2011	223
1.2.	Gestión caso Quiba	224
1.3.	Actividades de seguimiento a las recomendaciones hechas en el informe defensorial sobre el canal Naranjo	225
1.4.	Gestión nacional y regional en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo.....	225
1.5.	Participación en la audiencia pública ambiental dentro del Proceso de Licenciamiento de Explotación de Oro en el páramo de Santurbán.....	226
1.6.	Convenio Unidad de Parques Nacionales-Defensoría del Pueblo	226
2.	Derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios	227
2.1.	Los derechos colectivos y del ambiente: acueductos comunitarios.....	227
2.2.	Informe defensorial prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca.....	230
2.3.	Audiencia de compromisos sobre la disposición inadecuada de escombros en la ronda de la quebrada San Miguel	231
2.4.	Gestión sobre el relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en Santo Tomás, Atlántico	231
2.5.	Gestión respecto a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de San Sebastián de Mariquita	232
2.6.	Actividades de seguimiento a la Resolución número 61: “Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá, D.C.”	232
2.7.	Actividades de seguimiento a la Resolución número 62 “Situación actual de la gestión integral de residuos sólidos: Plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca”	233
D.	EL ACCESO A LA JUSTICIA	235
D.1.	LA ACCIÓN DE GRUPO Y SU DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.....	235

D.2.	SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA.....	241
E.	CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	245
1.	El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh)	245
2.	El Modelo pedagógico institucional.....	246
3.	La ruta pedagógica	247
4.	Desarrollo de acciones de promoción, capacitación y difusión de los Derechos Humanos.....	248
5.	Reactivación de la Red de Promotores de Derechos Humanos	251
6.	Capacitación de los personeros municipales	251
7.	Mesa CINEP de Educación para los Derechos Humanos	251
8.	Proyecto de Redes Territoriales para la Gestión Defensorial Descentralizada.....	251
9.	Publicaciones.....	252
	ADENDA. EL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.....	255

III. INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO 269

	LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL.....	271
1.	LA ENTIDAD.....	273
1.1.	Presentación de la entidad	273
1.1.1.	Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18	273
1.1.2.	Funciones de la Defensoría del Pueblo	275
2.	LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL	285
2.1.	La Planeación Estratégica	285

2.2.	Misión y visión de la Defensoría del Pueblo	286
2.3.	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2012.....	287
2.3.1.	Líneas de visión del Plan Estratégico Institucional 2009-2012	287
2.4.	Plan Operativo Estratégico – Actividades POE 2011.....	290
2.5.	Fortalecimiento financiero	294
2.5.1.	Análisis de la apropiación presupuestal	294
2.5.2.	Análisis de la ejecución presupuestal 2010-2011.....	299
2.5.3.	Ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento	302
2.5.4.	Ejecución de transferencias corrientes.....	306
2.5.5.	Ejecución de los proyectos de inversión 2011	312
2.6.	Fortalecimiento de la cooperación internacional.....	323
2.7.	Fortalecimiento del control interno	327
2.8.	Dictamen de la Contraloría General de la República correspondiente a la auditoría regular de 2010.....	330

PRESENTACIÓN

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

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

El Defensor del Pueblo considera que sus informes deben contribuir efectivamente al cumplimiento de las citadas atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes. El objetivo de este informe es destacar la actuación de la Entidad –especialmente a favor de los grupos vulnerables– y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2011, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

La primera parte del Informe contiene la síntesis analítica de la gestión institucional durante el 2011, hace especial énfasis en el ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo. A él se incorporan un *informe central* que contiene los *informes anuales generales*, *los informes de ley*, *los informes especiales* relacionados con la actuación defensorial a favor de los sujetos de especial protección y el *informe administrativo y financiero* de la Entidad.

La segunda parte del Informe contiene la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y Defensorías Regionales, esta constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y se presenta atendiendo al Plan Estratégico Institucional 2009-2012 (en CD).

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



PRIMERA PARTE

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

El objetivo de este Informe es destacar la actuación de la Entidad y la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2011, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en Informes anteriores.

I. INFORME CENTRAL

A. EL EJERCICIO DE LA MAGISTRATURA MORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DURANTE EL PERÍODO 2011

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la Magistratura Moral y en cumplimiento de la misión de promover la protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en representación de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, emitió pronunciamientos de interés general, cada vez que fue necesario durante el periodo 2011.

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

1. Pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo de Colombia

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.

El mandato constitucional que otorga el ejercicio de la Magistratura Moral obliga al Defensor del Pueblo que ante hechos de gran trascendencia de amenaza, vulneración de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que ocurren en Colombia de manera cotidiana en el país, tiene el compromiso de pronunciarse, mediante comunicados de prensa y declaraciones públicas, a través de medios masivos de comunicación, para establecer las posiciones institucionales 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.

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 con el fin de 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 institucional el Defensor del Pueblo, en ejercicio de su Magistratura Moral, divulgó 162 comunicados de prensa durante el periodo 2011.

En ellos informó a la opinión pública sobre las intervenciones que el Estado y el Gobierno deben realizar para que los colombianos y residentes en el país gocen de los derechos consagrados en la Carta Política y en las normas universales que sirven de fundamento a los derechos humanos.

Destacaremos a continuación los pronunciamientos realizados en el periodo mencionado.

Frente al derecho a la vida y el derecho internacional humanitario

Líderes de tierra. Desde comienzos del 2011 la Defensoría del Pueblo pidió protección eficaz para los promotores del proceso de restitución de tierras en el país. En este orden de ideas la institución alertó en torno al riesgo que representa para la Asociación de Víctimas para la Restitución y el Acceso a Tierras en el Municipio de Apartadó (Antioquia) el robo de la memoria digital con información valiosa; al mismo tiempo condenó los asesinatos de Ana Fabricia Córdoba, líder de la población desplazada en Medellín, y de Martha Gaibao, vocera del proceso de reubicación de 17 familias del municipio de La Apartada (Córdoba).

Conflicto armado. En su deber institucional la Defensoría del Pueblo estuvo atenta tanto en la prevención como en las acciones armadas de la insurgencia que afectaron a la población civil en todo el país. Es así como condenó las acciones violentas protagonizadas por las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL. Acciones terroristas como las de San Calixto (Norte de Santander), Neiva, San Vicente del Caguán (Caquetá), y Popayán.

Acciones de los GAI. Tras el surgimiento de los Grupos Armados Ilegales surgidos después de la desmovilización de las Auc, a través de sus pronunciamientos, la Institución llamó la atención de las autoridades sobre la situación en los departamentos de Córdoba, Atlántico, Antioquia, Nariño, y el Área Metropolitana de Cúcuta, donde además de las extorsiones a comerciantes profririeron asesinatos colectivos, se produjeron amenazas y atentados contra las organizaciones sociales, ONG, líderes políticos, periodistas, sindicalistas, servidores públicos y campesinos.

Desaparición forzada. La Defensoría del Pueblo estuvo atenta y solicitó la activación del Mecanismo de Búsqueda de la desaparición de dos jóvenes en Medellín y los cinco integrantes de una familia en la parte baja del río Naya (Valle del Cauca), entre otros casos.

Desplazamiento forzado. por razones del conflicto armado y de los enfrentamientos entre otros actores, la Defensoría pidió a las autoridades atención humanitaria urgente en no menos de 10 casos registrados en Nariño, Cauca, Buenaventura, bajo Cauca antioqueño, Arauca y el alto Sinú (Córdoba), donde 15.000 personas fueron desplazadas.

Ante el delito secuestro. El Defensor del Pueblo rechazó el secuestro de la niña de 10 años, Nubia Valentina Muñoz Gutiérrez, hija del alcalde del municipio de Fortul (Arauca), señor Jorge Enrique Muños Calvo, en hechos que ocurrieron en ese municipio cuando

se dirigía con la mamá, la señora María del Pilar Gutiérrez, hacia el colegio Alejandro Humboldt donde cursa quinto de primaria.

El Defensor del Pueblo condenó de manera enérgica el secuestro de la menor de edad y le recordó a sus captores que se trata de una grave infracción a las normas protectoras del Derecho Internacional Humanitario. Le pidió a estos que la devolvieran sana y salva a la libertad a la mayor brevedad posible.

El secuestro de civiles es una conducta muy grave, pero lo es más todavía cuando se trata de niños, de menores de edad, que por su propia naturaleza son seres inermes e indefensos. Dos meses después el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, celebró la liberación de Nhora Valentina Muñoz por parte de un grupo armado ilegal no identificado; este grupo la dejó en un paraje de la zona rural del municipio de Arauquita en el Departamento de Arauca.

Igualmente, el Defensor del Pueblo también se pronunció contra el secuestro de los auxiliares de la Policía Nacional, Henry Andrés Castañeda y Alejandro Gutiérrez Zapata, quienes prestaban el servicio militar obligatorio en el Departamento del Cauca, adscritos a la Subestación de Policía Santana, y quienes habían sido privados de la libertad por las Farc; ellos, posteriormente, fueron encontrados muertos en un paraje rural del municipio de El Tambo en el departamento del Cauca.

Los auxiliares de la Policía Nacional habían sido privados de la libertad por integrantes de las Farc en el corregimiento de La Uribe, de la municipalidad mencionada. Las gestiones humanitarias que se adelantaron en procura de la liberación de ellos, quienes se encontraban prestando el servicio militar, no tuvieron éxito.

El Defensor del Pueblo señaló que la ejecución de Henry Andrés Castañeda y Alejandro Gutiérrez Zapata constituye una grave infracción de las normas del Derecho Internacional Humanitario que establecen el respeto a las personas privadas de la libertad y el deber de tratarlas con humanidad.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, condenó el vil asesinato de cuatro integrantes de la fuerza pública por parte de miembros del Frente 63 de las Farc, en hechos ocurridos en el municipio de Solano, en el Departamento de Caquetá.

Los miembros de la fuerza pública que resultaron asesinados fueron identificados como Coronel Édgar Yesid Duarte Valero, Teniente Elkin Hernández Rivas, Sargento José Libio Martínez, Intendente Álvaro Moreno.

Tres de los secuestrados resultaron asesinados con tiros de gracia en la cabeza, y uno de ellos como consecuencia de disparos por la espalda, según se reportó. Este hecho repudiable, que conmovió la conciencia de los colombianos, constituye una grave infracción a las normas del Derecho Internacional Humanitario que obligan a las Farc a garantizar el derecho a la vida y la integridad personal de los secuestrados, lo mismo que devolverlos a la libertad.

El Defensor del Pueblo enfatizó en su pronunciamiento que asesinar a mansalva a los secuestrados demuestra que los responsables de su privación de la libertad no tienen ni guardan ningún respeto por la vida de los cautivos. Las Farc deben asumir el compromiso ético ante la Nación de devolver a la libertad a la totalidad de los plagiados.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, hizo llegar los familiares de los miembros de la fuerza pública que perdieron sus vidas, nuestro sentimiento de pesar y solidaridad y se unió a la “Gran movilización nacional por la libertad de todos los secuestrados”, que fue convocada el 6 de diciembre, en la que las diferentes expresiones de la sociedad salieron a la calle a reclamar el regreso a la libertad de quienes aún permanecen cautivos.

“Debemos reclamarles a las Farc y demás organizaciones armadas al margen de la ley la obligación ante la Nación de devolver a la libertad la totalidad de los secuestrados”, expresó el Defensor del Pueblo acerca de este hecho.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, precisó que sobre los secuestrados con fines extorsivos y los miembros de la fuerza pública privados de la libertad, sus captores tienen la obligación de respetarles el derecho a la vida y la integridad física y psicológica, que es precisamente lo que no ha venido sucediendo. Las víctimas del oprobioso delito conocido como secuestro siguen siendo titulares de bienes jurídicos inalienables.

“Hay necesidad de acogerse a principios de racionalidad ética en el marco de la dinámica de la confrontación. Hay que proscribir la horrible práctica del secuestro como instrumento de lucha política en Colombia”, puntualizó el Defensor del Pueblo.

Respecto a muertes violentas. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la muerte de la niña Marli Vanessa Colcue Colcue, de 11 años de edad, como consecuencia del ataque armado de la guerrilla de las Farc, perpetrado el 16 de septiembre de 2011 en la vereda El Credo, municipio de Caloto, en el Departamento del Cauca y que dejó heridos a cinco menores de edad y ocho adultos.

De acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo se confirmó que integrantes de las Farc lanzaron un artefacto explosivo artesanal denominado ‘Tatuco’ que impactó la casa del comunero Abel Colcue, causando la muerte de Marli Vanesa Colcue Colcue, de 11 años, y heridas a 13 personas entre los cuales se encuentran los menores de edad, Darlin Marisol Taquinaz, de 8 años; Maikel Fernando Ascue, de 11 años; Keli Tatiana Colcue Mestizo, de 7 años; Daisi Martínez Secue, de 9 años y Jorge Arley Julicuel Ull, de 17 años.

Otras personas que resultaron heridas por la incursión armada de las Farc fueron los adultos Luz Elvia Pasú, Marisol Trochez Ramos, Exenaber Taquinaz, Rogelio Mestizo, Cristián Cuetio Passu, Jonathan Estiven Colcue Mestizo, Ana Milena Mestizo y Leopoldina Secue.

La Defensoría Regional Cauca reportó que los enfrentamientos armados obligaron a las comunidades a refugiarse en lugares seguros como una medida de protección. Las veredas que han sido receptoras de habitantes que buscan protegerse de los combates son Pajarito, en donde 180 personas se encuentran en la escuela; El Credo, 256 personas recibieron atención de emergencia por parte del municipio, y en la parte baja del corregimiento El Pedregal, 60 personas están concentradas en la sede de la Cooperativa La Dicha.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, señaló que el Protocolo II, adicional de los Convenios de Ginebra de 1977, establece que la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de las operaciones militares y no serán objeto de ataque, en virtud del principio de distinción entre combatientes y personas civiles.

El Defensor del Pueblo, al condenar el ataque de las Farc, manifestó que está prohibido por el Derecho Internacional Humanitario cualquier ataque con efecto indiscriminado que ponga en riesgo la vida y los bienes de los civiles que no participen directamente en las hostilidades y, de manera especial, los derechos fundamentales de los niños y las niñas que deben ser protegidos en situaciones de conflicto armado.

En lo concerniente a masacres. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la incursión violenta que realizó el presunto grupo armado ilegal autodenominado los ‘Rastrojos’, en la vereda Pesquería, corregimiento de Sidón, del municipio de Cumbitara, en el departamento de Nariño, dejando como saldo dos personas muertas y trece secuestradas.

Según las informaciones obtenidas por la Defensoría, presuntos miembros del grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’, vistiendo prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares, que se movilizaban en dos lanchas por el río Patía, llegaron a las 12:30 a. m. del 12 de septiembre de 2011 a la vereda Pesquería, y reunieron a la comunidad que se encontraba en una celebración de carácter deportivo y cultural; luego de identificarlos, asesinaron a dos personas que respondían a los nombres de Daniel García, agricultor de 19 años de edad, y Harrison, de 32 años, cuyos cuerpos fueron desmembrados y lanzados al río Patía.

Posteriormente, procedieron a secuestrar y a trasladar al corregimiento de Sánchez (Cumbitara) a un grupo de trece (13) personas, entre ellos nueve motoristas de lancha que se identifican como Weibar Cisneros, de 18 años de edad; Nefalí Ortiz, 30 años; Alonso Patiño, 43 años; Johnny Esterilla, 36 años; Libardo Mosquera, 40 años; Jorge Meza, 37 años; Pablo Barrera, 38 años; Israel Ordóñez, 35 años, y Édgar Mosquera, 50 años. Además, el administrador del Bar, Efraín Arsuza, 29 años, y tres trabajadoras sexuales.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) advirtió en la Nota de Seguimiento 017 de julio 7 de 2011, de la posible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional humanitario de la población que habita los municipios de la cordillera de Nariño como Leyva, El Rosario, Policarpa, Los Andes, La Llanada, Samaniego y Santacruz, debido a las situaciones de riesgo que generan las acciones de la guerrilla de las Farc y del grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’.

Además en esta Nota se advertía que sus miembros se han concentrado en los corregimientos que se interconectan con la cabecera municipal, señalando y estigmatizando a los habitantes de la comunidad, restringiendo su movilidad y ejerciendo control a las labores cotidianas. Así mismo, cobran extorsiones a servidores públicos, comerciantes, cultivadores de hoja de coca, docentes, finqueros, y personas dedicadas a la minería y controlan los negocios o casas de lenocinio mediante la imposición de tarifas a las trabajadoras sexuales.

El Defensor del Pueblo rechazó, igualmente, las acciones de violencia perpetradas por los ‘Rastrojos’ en los municipios de la zona cordillerana del Departamento de Nariño, que se materializan en reclutamientos y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, actos de violencia sexual contra las mujeres, imposición de castigos a los pobladores, y la realización de retenes ilegales para sustraerles los alimentos a la comunidad.

El Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (Ciat), que coordina el Ministerio del Interior, convocar una reunión de seguimiento a las recomendaciones formuladas en la Nota de Seguimiento 017 de 2011, en la que participen el gobernador del Departamento de Nariño, los alcaldes de los municipios de Leyva,

El Rosario, Policarpa, Los Andes, La Llanada, Samaniego y Santacruz y las autoridades militares y de policía, para evaluar las medidas implementadas para prevenir violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

De igual manera, el Defensor del Pueblo recomendó a la Fuerza Pública fortalecer las medidas de seguridad en la zona cordillerana de Nariño para evitar la comisión de hechos de violencia por parte de los grupos armados ilegales que afecten los derechos de la población civil.

Finalmente, el Defensor del Pueblo solicitó de la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones que considere pertinentes para esclarecer los hechos e individualizar y judicializar a los presuntos responsables de esta acción violenta.

Sobre los atentados. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, denunció como una grave violación del principio de distinción en el marco del Derecho Internacional Humanitario el atentado perpetrado en cercanías de la institución educativa Eliseo Payán, en el municipio de Magüí Payán, ubicado al occidente del Departamento de Nariño, el pasado 26 de agosto donde fue activada una carga explosiva al paso de una patrulla de la Brigada Móvil 19 del Ejército Nacional, este hecho le causó heridas a Ayle Bonei Arizal Ángulo de 11 años de edad, Amparo Dajome de 61 años, Carolina Quiñonez de 11 años, Milevis Dialexis Arizal Hurtado de 13 años y Kelly Johanna Ángulo Bolaños de 17 años.

Además de los cinco civiles afectados por la explosión, en el hecho violento resultaron heridos tres miembros de la Brigada móvil 19 del Ejército Nacional, y las autoridades a cargo de la investigación responsabilizan como presuntos comprometidos del atentado a la columna móvil Daniel Aldana de las Farc.

Por esta acción violenta la Fuerza Pública adelantó un operativo de registro y control en la cabecera del municipio de Magüí Payán; el Personero Municipal informó de la detención de una persona. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, consideró que la activación de una carga explosiva en cercanías de un centro de educación constituye una grave infracción a las normas protectoras del Derecho Internacional Humanitario que tiene por propósito sustraer a la población civil de los riesgos de la confrontación armada.

Finalmente, el Defensor del Pueblo instó a los grupos armados ilegales que operan en esa región del país a que respeten las normas del Derecho Internacional Humanitario y eviten los ataques contra la población civil.

Acerca del derecho a elegir y ser elegido. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condenó la muerte violenta de Nicolai Vera Rico, de 25 años, candidato al Concejo Municipal de Cali por el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO) ocurrida el 23 de agosto de 2011 en el sur de Cali, y denunció que ese acto de violencia demuestra los problemas de seguridad y el riesgo que afrontan los aspirantes a cargos de elección popular en varias cabeceras municipales de ese departamento como El Dovio, Roldanillo, Tuluá, Sevilla, Riofrío y Cali, lo cual obliga a la fuerza pública a fortalecer las medidas para garantizar, con la efectividad que se requiere, el derecho a la vida y la integridad personal de los candidatos, así como a disuadir los riesgos de las amenazas.

El SAT ha advertido de la posible presión armada de las Farc y de los grupos armados ilegales, autodenominados ‘Rastrojos’, ‘Machos’ y ‘Urabeños’, contra los aspirantes a los

cargos de elección popular en los comicios del 30 de octubre. Durante el 2011 se han presentado la muerte violenta de siete (7) candidatos, así como las amenazas directas y la circulación de panfletos amenazantes en el Valle del Cauca, lo que configura un escenario de riesgo sobre la probable ocurrencia de atentados contra la vida, homicidios y conductas vulneradoras del derecho a elegir y ser elegido en esa región del país.

En el noroccidente del Departamento del Valle del Cauca fueron asesinados cuatro aspirantes a cargos de elección popular previo a los comicios del 30 de octubre de 2011: dos candidatos en el municipio El Dovio y dos en Riofrío, así como los atentados contra Néstor José Loaiza, exalcalde del municipio, y el conductor del alcalde de El Dovio, esto provocó su desplazamiento.

De acuerdo con informes del SAT de la Defensoría del Pueblo, en el municipio Riofrío que se encuentra a corta distancia de las poblaciones de Trujillo, El Dovio y Roldanillo, se presentaron acciones violentas del autodenominado grupo armado ilegal los ‘Rastrojos’, así como una fracción reducida de la organización al margen de la ley, autodenominado los ‘Machos’, en alianza con los ‘Urabeños’.

En ese sentido, el monitoreo del SAT ha advertido que las acciones de Los Rastrojos y de las Farc representan, de manera particular, un riesgo alto sobre el proceso electoral en los municipios mencionados del Valle del Cauca.

En el 2011, el Informe Especial de Riesgo Electoral, elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo, con corte a julio de 2011, identificó en el departamento del Valle del Cauca 10 municipios en riesgo electoral, que corresponden al 23,8% de este departamento. Ocho (8) municipios fueron identificados en riesgo alto, esto es, los municipios de Cali, Buenaventura, El Dovio, Florida, Pradera, Sevilla, Tuluá y Yumbo y dos municipios en riesgo electoral medio: Bugalagrande y Obando.

Del mismo modo, el SAT señaló que en mayo de 2011 fue amenazada la aspirante a la Alcaldía de Sevilla, María Fernanda Arbeláez Valencia, quien denunció que fue objeto de amenazas de muerte si no desistía de su candidatura. El 26 de mayo de 2011 los ‘Doce del Patíbulo’ y los ‘Urabeños’ le hicieron llegar un panfleto al Alcalde de Obando, John Mario Vélez, presidente de la Asociación de Alcaldes del Valle del Cauca, y amenazaron de muerte a servidores públicos, aspirantes, comerciantes, entre otros, calificándolos de presuntos colaboradores de los grupos armados ilegales los ‘Rastrojos’ y los ‘Machos’.

En el municipio de El Dovio se registró el 23 de marzo de 2011 el asesinato de Luis Fernando Morales Idárraga, de 52 años, del exalcalde de El Dovio en el periodo 2004-2005 y aspirante a la alcaldía. El homicidio fue perpetrado en la finca La Primavera, vereda Guabitas.

El 23 de junio de 2011, mientras se encontraba en una bodega de frutas de su propiedad ubicada en el barrio Calle Linda en La Unión (Valle), fue asesinado el candidato al Concejo Municipal de La Unión, Wilder Amir Restrepo Pinzón, de 37 años.

En la ciudad de Cali fue asesinado el diputado y aspirante a la alcaldía del municipio de Yumbo, Fernando Vargas el 9 de julio de 2011. El 13 de julio de 2011, en la vereda La Esperanza, del municipio de El Dovio, fue asesinado Gabriel Castillo, aspirante al concejo municipal de esta localidad.

El 2 de agosto de 2011 fue asesinado Luis Fernando Ocampo Ossa, de 45 años, actual Concejal Municipal de Riofrío quien aspiraba a ser reelegido en las elecciones de octubre. El 18 de agosto de 2011 fue asesinado el candidato al Concejo de Riofrío por el partido Cambio Radical, Hilder Antonio Gómez, de 23 años. El hecho ocurrió en el barrio La Paz de este municipio.

Ante estos hechos el Defensor del Pueblo señaló que el grupo armado ilegal principal fuente de amenazas y hechos de violencia en el Valle del Cauca es el grupo armado ilegal los ‘Rastros’ que actúa en el centro y Norte del Valle, lo mismo que en Buenaventura, Cali y su área metropolitana.

Por su parte, las Farc son el grupo armado ilegal fuente de riesgo electoral en los municipios de Tuluá, Sevilla y Bugalagrande, lo mismo que en los municipios de Florida y Pradera. Así mismo, se debe señalar la presión que las organizaciones articuladas al narcotráfico ejercen en municipios como Yumbo, Cali, Cartago, Jamundí, La Candelaria y Buenaventura.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo instó a las autoridades competentes a que se incrementaran las medidas de seguridad en las zonas urbanas y rurales del departamento del Valle del Cauca y se fortalezcan las estrategias y acciones que busquen neutralizar el accionar de las diferentes organizaciones al margen de la ley en el marco del actual proceso electoral.

Finalmente, el Defensor del Pueblo insta a la Fiscalía General de la Nación a que se adelanten las investigaciones que sean pertinentes para esclarecer la muerte violenta de los candidatos a cargos de elección popular en el Departamento del Valle del Cauca y que se individualice y judicialice a los responsables de estos homicidios.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, también señaló que durante la jornada electoral en el país, cumplida el 30 de octubre entre las 8:00 a. m. y las 4:00 p. m. en los 32 departamentos del país, la institución recibió y tramitó ante las autoridades competentes un total de 104 quejas por presuntas conductas violatorias al derecho a elegir y ser elegido.

De acuerdo con las quejas y peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo, los departamentos que presentaron un número significativo de quejas fueron Antioquia, Cauca, Arauca, Magdalena, Meta y Norte de Santander.

En lo que respecta a las infracciones del Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de 11 hechos de violencia que incluyeron la muerte del señor Ariel Delgadillo, miembro del esquema de seguridad del Vicepresidente de la Cámara, Albeiro Vanegas, de hostigamientos de las Farc en el Valle del Cauca, Cauca, y enfrentamientos de ese grupo armado ilegal con unidades de la fuerza pública en los municipios de Florida y Tuluá.

La Defensoría del Pueblo tuvo información de la explosión de un artefacto en el municipio de Leiva (Nariño) y la quema de un bus escalera en la vereda Palestina, en jurisdicción del municipio de Orito (Putumayo), y la vereda El Cairo (Valle del Guamez).

Asimismo, la Defensoría del Pueblo conoció de quejas presentadas por un grupo de ciudadanos en Corferias en Bogotá quienes recibieron su cédula de ciudadanía entre el 30 de junio y el 29 de octubre de 2011, no pudieron sufragar porque el censo electoral se cerró

el 29 de junio de 2011. Lo propio ocurrió en los municipios de El Castillo y Guamal en el Departamento del Meta. Una situación similar se presentó en el municipio de El Rosario en el Departamento de Nariño en el que 1.300 cédulas fueron excluidas del censo electoral.

De la misma manera, el Defensor del Pueblo indicó que la institución a su cargo apoyó con el servicio de defensoría pública a 57 personas que fueron detenidas por delitos electorales. En las Unidades de Reacción Inmediata de las 32 capitales de departamento, el servicio de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo estuvo disponible durante la jornada electoral.

La Defensoría del Pueblo hizo presencia en 1.401 puestos de votación en el país y acompañó el traslado del material electoral hasta el lugar de los escrutinios, garantizando así su transparencia. En las capitales de Arauca, Armenia y Pereira, se garantizó el 100% del traslado del material electoral de los puestos de votación al lugar de los escrutinios. En el municipio de Apartadó, considerado de riesgo por las amenazas contra candidatos, la Defensoría acompañó el traslado de los documentos electorales de los puestos de votación al lugar de los escrutinios. En los departamentos de Quindío y Risaralda, la Defensoría hizo presencia en todos los municipios propendiendo a la transparencia en la jornada electoral.

La Defensoría del Pueblo encontró que persisten prácticas de desorientación a personas de la tercera edad para depositar su voto en algunos puestos de votación de la ciudad de Bogotá. En el municipio de Yopal (Casanare), se encontró material electoral que venía previamente marcado, lo que ocasionó protestas de la ciudadanía.

En el Municipio de Soledad (Atlántico) falló el sistema biométrico y ello causó retraso en las votaciones. En la vereda Las Margaritas del municipio de Argelia (Antioquia), el material electoral tuvo que ser transportado por la fuerza pública en helicóptero.

En relación a las amenazas y asesinatos de periodistas. El Defensor del Pueblo, Vólmor Pérez, condenó la muerte violenta del periodista Luis Eduardo Gómez, de 70 años de edad, quien recibió varios impactos de bala el pasado 29 de junio en cercanías de su residencia, localizada en el barrio El Deportista en el municipio de Arboletes, Departamento de Antioquia.

De acuerdo con las autoridades, la muerte violenta del señor Luis Eduardo Gómez se produjo cuando el comunicador llegaba a su residencia en compañía de su esposa y fue interceptado por hombres armados que se movilizaban en una motocicleta.

Al homicidio del señor Luis Eduardo Gómez, quien era reconocido como periodista independiente en Arboletes, se sumó también el asesinato del veedor del mismo municipio, José Vicente Botero, de 72 años, quien resultó víctima de varios disparos el 27 de junio de 2011.

El señor José Vicente Botero había reportado amenazas contra su vida e integridad personal por parte de grupos al margen de la ley que operan en el municipio de Arboletes en la subregión del Urabá antioqueño.

Igualmente, el Defensor del Pueblo rechazó las amenazas conocidas el pasado 22 de junio contra la periodista Mary Luz Avendaño, vinculada al diario *El Espectador* como corresponsal en Medellín y quien ha investigado las acciones violentas de los sectores del narcotráfico en la capital antioqueña.

De acuerdo con las autoridades los trabajos de investigación que adelanta la corresponsal de *El Espectador* sobre las actividades delictivas del crimen organizado en Medellín han puesto en riesgo la seguridad e integridad física de la periodista Mary Luz Avendaño.

Asimismo, las autoridades de Medellín señalaron que se han dispuesto medidas de protección para la corresponsal de *El Espectador* por parte de la Policía y se coordina igualmente con el Ministerio del Interior gestiones para la protección de ella.

Para el caso de Medellín, según estimaciones del SAT que coordina la Defensoría del Pueblo, el actual escenario de riesgo en Medellín para la población civil configura el surgimiento de nuevas estructuras armadas ilegales después de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Auc que se disputan el control y el manejo de actividades ilícitas vinculadas al narcotráfico, el contrabando de combustible, la extorsión a comerciantes y la utilización de niños, niñas y adolescentes por los grupos al margen de la ley que operan en la capital de Antioquia.

Ante el asesinato del periodista Luis Eduardo Gómez y las amenazas contra la corresponsal de *El Espectador* Mary Luz Avendaño, el Defensor del Pueblo, Vólmor Pérez Ortiz, indicó que ambos hechos demuestran la persistencia de riesgos violaciones contra el derecho a la vida y la integridad física de los comunicadores que afectan el ejercicio de la libertad de prensa en el país.

Por ello la Defensoría del Pueblo solicitó de la Fiscalía General de la Nación, adelantar una rigurosa investigación para establecer las circunstancias que rodearon la muerte violenta de Luis Eduardo Gómez y el origen de las amenazas contra Mary Luz Avendaño, y judicializar a los presuntos responsables de estos actos de violencia e intimidación.

También, el Defensor del Pueblo se pronunció el 17 de diciembre de 2011 acerca de los 25 años del magnicidio de Guillermo Cano Isaza, director de *El Espectador*. El Defensor del Pueblo expresó que este crimen y atentado contra el periodismo se sumó a la lista de delitos que en Colombia continúan en la impunidad. La investigación ha estado condicionada por un marco escabroso de actos de violencia, cuyo fin es el de impedir la actuación de la justicia. Pocas semanas después del crimen, fueron acribillados los autores materiales.

El abogado de la parte civil, Héctor Giraldo Gálvez, quien brindó un apoyo invaluable al caso, fue asesinado el 29 de marzo de 1989 cuando se dirigía a uno de los juzgados a insistir en sus pesquisas. Casi enseguida la jueza Consuelo Sánchez marchó al exilio, no sin antes cerrar la investigación acusando a Pablo Escobar y su red de sicarios.

El expediente llegó a manos del magistrado del Tribunal Superior de Bogotá, Carlos Valencia García, quien confirmó la decisión y fue asesinado el 16 de agosto de 1989. La investigación pasó al despacho de la jueza sexta de orden público de Medellín, Myriam Rocío Pérez, quien también ratificó la decisión, murió acribillada por sicarios junto a sus tres escoltas.

Desde entonces el proceso pasó de despacho en despacho, hasta el mes de agosto de 1995, cuando se profirió sentencia. El fallo impuso 25 años de prisión a un sujeto que nunca apareció, y 16 a Luis Carlos Molina Yepes, del cartel de Medellín, quien recuperó su libertad luego de cumplir solo seis años de la condena impuesta, esto es, las tres quintas partes de la pena.

A partir de ese momento no hubo ningún avance en la investigación, hasta que el 2 de julio de 2010, la Fiscalía General de la Nación dictaminó que la muerte violenta de Guillermo Cano Isaza “tiene el carácter de delito de lesa humanidad” y, por lo tanto, es imprescriptible; pues consideró que se “trató de un plan sistemático de parte del cartel (de las drogas) de Medellín, (que era) liderado por el narcotraficante Pablo Escobar”.

Para la Defensoría del Pueblo, a pesar de la importancia de esta decisión, no se registran avances en la judicialización de quienes habrían participado en este infame asesinato, el mayor atentado contra la libertad de prensa en Colombia. Por ello instamos a las autoridades judiciales a redoblar esfuerzos que permitan esclarecer los hechos que rodearon el magnicidio del periodista Guillermo Cano, quien se distinguió en vida por su lucha contra la corrupción, la influencia nefasta del narcotráfico, la defensa de las libertades públicas y de los derechos fundamentales de los colombianos.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, ha expresado su preocupación por las amenazas que se han presentado en el país contra los trabajadores de la prensa por parte de grupos armados ilegales y pidió de las autoridades civiles y de la fuerza pública no desestimar estos hechos que tienen por fin intimidar a los medios y debilitar la función de informar.

Respecto del derecho a la protesta pacífica. Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a las autoridades competentes a investigar la muerte de Jean Farid Chan Lugo, estudiante de primer semestre de Medicina en la Universidad Santiago de Cali, quien murió en la capital vallecaucana a causa presuntamente de la detonación de una “papa explosiva”, que estalló en el puente peatonal frente al Hospital Universitario del Valle, y que provocó heridas en el estudiante Sergio Garzón Díaz, esto sucedió en el marco de la protesta estudiantil que se realizó en varias capitales del país.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a la Fiscalía General de la Nación a investigar con urgencia este hecho lamentable y pidió a los líderes del movimiento estudiantil a nivel nacional adoptar medidas para que no se repitan estos actos de violencia que afectan el espíritu de la protesta.

En cuanto a la violencia de género. Durante la clausura en Bogotá del Encuentro Nacional de Mujeres Rurales en Situación de Desplazamiento por el goce efectivo de sus derechos a la Tierra y contra la Violencia de Género, evento organizado por el SAT y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, propuso la necesidad de identificar los escenarios de riesgo que visibilicen la afectación de los derechos fundamentales de las mujeres en las zonas rurales en el marco del conflicto armado, lo mismo que en sus derechos a la tierra y al territorio.

Para la Defensoría del Pueblo las situaciones de desplazamiento que genera la confrontación armada, la falta de equidad en el sector rural, la situación de vulnerabilidad a la que se ven expuestas las mujeres rurales por los roles propios de su condición de mujer, madre y, con frecuencia, la de ser cabeza de hogar, esposas y, además, lideresas sociales, constituyen contextos sobre los que debe realizarse un ejercicio conjunto de recaudo y sistematización de información que permita reunir los elementos necesarios para elaborar un informe de riesgo que alerte a las autoridades competentes sobre la afectación de los derechos de la mujer rural.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo indicó que presentará a las entidades competentes del Estado las denuncias registradas, así como recomendaciones para que se adopten acciones de manera oportuna que impidan la pérdida de vidas y demás violaciones a los derechos humanos, como desplazamientos y despojos de tierras. Del mismo modo, para que se dé efectiva protección a los territorios que reclaman como legítimas dueñas.

El encuentro también hizo pública la difícil situación de las mujeres en sus territorios, resistiendo el flagelo del despojo en sus diferentes modalidades, por preservar las zonas de reserva campesina y la biodiversidad, en medio del impulso de planes y proyectos de monocultivos, de extracción minero-energética y acaparamiento de tierras, entre otros, que tienen como común denominador la expulsión de sus propios territorios.

Asimismo, el evento también buscó fortalecer los lazos de confianza entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones sociales en el marco de la defensa de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario para las mujeres de las zonas rurales; trabajo representado en gestiones, labores y acciones ante las diferentes autoridades responsables de la protección de estos en los niveles municipal, departamental y nacional.

Las mujeres rurales sufren diferentes manifestaciones de violencia ya sea por vivir en el campo, por ser mujeres o por ser víctimas de la violencia.

De acuerdo con la encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, el 11,6% de la mujeres rurales expresó haber sido víctima de alguna manifestación de violencia física por parte de personas ajenas a su esposo o compañero; el 28,9% de aquellas que tuvieron pareja reconocieron haber sufrido alguna forma de violencia por parte de su esposo o compañero. A ello se suma la violencia psicológica; el 52,7 % de ellas manifiestan ser víctimas de este tipo de violencia por parte de su esposo o haber sido amenazadas (Profamilia).

Las mujeres rurales también son víctimas de violencia sexual. De acuerdo con esta encuesta el 8,8% manifestaron haber sido violadas por su esposo o compañero, y el 5,09 % por personas diferentes como padre, hermano, jefe o desconocido. También han sido víctimas de reclutamiento forzado y han sido obligadas a cumplir el papel de combatientes e informantes o, incluso, son usadas como esclavas sexuales.

Acerca de la violencia que genera el uso de armas pequeñas y ligeras. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, lamentó el diagnóstico clínico sobre la muerte cerebral del niño Michael Antonio Zárate, de 9 años, quien resultó herido por una bala perdida el pasado 25 de diciembre de 2011, cuando se encontraba jugando frente a su casa, localizada en el barrio San Bernardo en el centro de Bogotá.

El Defensor del Pueblo indicó que a este lamentable hecho se sumó el ocurrido el pasado 27 de diciembre, en el barrio Las Cruces de Bogotá, donde una bala perdida hirió a una niña de 13 años como consecuencia de un cruce de disparos entre la Policía y un grupo de delincuentes que asaltó una buseta en ese sector de la capital. Los delincuentes posteriormente fueron capturados.

Pérez Ortiz consideró que esta cadena de sucesos infortunados de balas perdidas por el uso de armas “pequeñas y ligeras” que ponen en riesgo el derecho a la vida y la integridad física de los ciudadanos, particularmente de niños, niñas y jóvenes adolescentes, debe obligar a las autoridades a implementar planes efectivos de seguridad y medidas urgentes de protección para evitar la muerte de seres inermes.

Asimismo, indicó que otro ejemplo de ello es lo ocurrido el pasado 26 de diciembre a la señora Edna Sánchez, de 27 años de edad, quien murió en el Hospital Federico Lleras Acosta por una bala perdida que impactó en su cabeza cuando se asomó a la ventana de su residencia en el barrio El Bosque en Ibagué, protagonizada por pandillas.

Ante esta situación, el Defensor hizo un llamado a las autoridades competentes para controlar la proliferación de armas de fuego en el país, que están afectando la vida de niños, niñas, jóvenes y adultos en Colombia que mueren de manera violenta o resultan heridos o afectados con traumas psicológicos.

La Defensoría del Pueblo conoció que otros tres niños fueron impactados por balas perdidas en Medellín y Bucaramanga. En el barrio La Francia en la capital de Antioquia, una niña de 7 años recibió un tiro en el rostro, lo que obligó a una intervención quirúrgica por parte de los médicos que la atendieron con resultados satisfactorios.

De otra parte, en el barrio Independencias en la Comuna 13 de Medellín, un niño de 4 años recibió heridas en el rostro por una bala perdida y los médicos ya le dieron de alta.

En Bucaramanga, otro menor de 7 años que se desplazaba en un carro conducido por sus padres, fue impactado por un proyectil por individuos que dispararon contra el vehículo desde una motocicleta en el barrio Morro Rico de esa ciudad.

La Defensoría del Pueblo destacó que Colombia sigue siendo uno de los países que más sufre las consecuencias del porte, tenencia y uso, legal e ilegal, de armas “pequeñas y ligeras”. En los últimos 28 años, el país ha superado la tasa de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes y el 80% de los mismos son cometidos con armas pequeñas y ligeras.

El porte, la tenencia y el uso de armas “pequeñas y ligeras” juegan un papel en la vulneración y reducción de la seguridad humana, en la violación de los Derechos Humanos y, en contextos de confrontación interna, en infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Por ello, el Defensor del Pueblo consideró esencial hacer un vehemente llamado a la sociedad en general, al Gobierno nacional y a las autoridades departamentales y locales, a efectos de que se adelanten las acciones pertinentes oportunas y eficaces para evitar que los derechos de los niños sean afectados por las circunstancias mencionadas, especialmente por cuanto son prevenibles.

De manera complementaria, exige que las autoridades administrativas, como el ICBF, y las penales, como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial, no cesen en su empeño de sancionar de manera ejemplar a los responsables de que los niños, niñas y adolescentes sean víctimas de pólvora o juegos pirotécnicos, así como de armas cortas o de uso privativo de las fuerzas militares.

Finalmente, el Defensor del Pueblo señaló que un millón doscientos mil armas de fuego en manos de particulares en Colombia, deben obligar las autoridades del Estado colombiano a adoptar medidas efectivas de desarme que incluya campañas pedagógicas sobre el porte de armas, que se ha ido constituyendo en factor de preocupación por su incidencia en la violencia urbana.

Sobre la dignidad de las víctimas de Mapiripán. El Defensor del Pueblo, doctor Vólmar Pérez Ortiz, dijo que se trata de un episodio deshonroso que lesiona sensiblemente la dignidad

de las víctimas reales de la violencia en nuestro país, y que asalta gravemente la buena fe de las autoridades nacionales y la de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ven obligadas a adoptar medidas estrictas en el examen de los casos que llegan a su conocimiento, para evitar que se vuelvan a repetir en el futuro inmediato, hechos como los que hoy son objeto de reproche general.

Los órganos del Sistema Interamericano en el proceso de documentación de los casos tienen que apelar a los elementos de prueba que puedan aportar las entidades competentes de los Estados Parte, con el fin de establecer la veracidad de los hechos que se tramitan bajo su jurisdicción.

De igual manera, se instó a las autoridades nacionales para que en los procesos que se surten contra el Estado colombiano a nivel internacional, se aporten, sin dilación, todos los elementos que permitan esclarecer los hechos y ejercer, en su debido momento y ante la instancia competente, una defensa adecuada de los intereses nacionales.

Este caso lamentable, en el que parece no existen instrumentos para la revisión de la condena impuesta al Estado colombiano, tiene que servir de referente obligado para la adopción de medidas en el proceso de aplicación de los mecanismos previstos en la ley de víctimas, en el que se asegure que las personas que accedan a la reparación sean aquellas que efectivamente han padecido un perjuicio.

Respecto al medio ambiente y a los servicios públicos. La Defensoría del Pueblo destacó el anuncio hecho por el Gobierno nacional en el sentido de no continuar con el proyecto de construcción de un hotel en el Parque Tayrona.

La Constitución Política establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Los Parques Nacionales Naturales, desde el punto de vista legal, “son áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías” (Decreto 2811, artículo 327) .

Entre las finalidades de crear un parque están la de conservar “valores sobresalientes de fauna y flora y pasajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas... que permanezcan sin deterioro”, y la de “perpetuaren estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción” (Decreto 2811, artículo 328)1. Uno de los fines es “proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad”.

Según el artículo 331 del Código Nacional de Recursos Naturales, las actividades permitidas en los parques nacionales son “las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura”; define las de recreación como “las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales”.

Por otra parte, según la Unidad de Parques Nacionales Naturales, los objetivos nacionales de conservación son: i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos

naturales para mantener la diversidad biológica; ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano y iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

Los beneficios ambientales que prestan las áreas protegidas son muchos, entre los que sobresalen los de conservar los paisajes y la biodiversidad y prestar los llamados servicios ambientales, como son suministrar agua para el desarrollo y la vida; ayudar a regular los regímenes de lluvias; fijar el carbono; mantener la estabilidad del clima; prevenir y mitigar los efectos de desastres naturales como tsunamis, inundaciones, deslizamientos; conservar la diversidad genética; ser centros de dispersión de plantas y garantizar recursos pesqueros a las poblaciones costeras, entre otros.

Otro de los pronunciamientos del Defensor del Pueblo en temas ambientales en el periodo 2011 tuvo que ver con la crisis que afrontó la ciudad de Manizales por la interrupción del servicio de acueducto, y en la que la Defensoría del Pueblo pidió a las autoridades competentes encontrar los procedimientos apropiados con carácter urgente para garantizar el derecho humano al agua de manera eficaz y oportuna a todos los habitantes de la capital del departamento de Caldas.

El Defensor del Pueblo consideró que en esas circunstancias resultaba imperativo que la administración municipal de Manizales se comprometiera con la comunidad a suministrar el preciado líquido en términos de tiempo razonable para evitar emergencias sanitarias que podrían ser de una proporción incalculable.

El Defensor del Pueblo recomendó a las autoridades que se evalúe con mucho rigor y responsabilidad si el problema presentado es de carácter técnico, o es a causa de la ola invernal o si se debe a la falta de previsión en las políticas públicas que debieron privilegiar la garantía de la disponibilidad del servicio.

La crisis que se vivió en la ciudad de Manizales por la falta del suministro de agua permitió recordar a las autoridades que la interrupción del servicio afecta el derecho humano al agua y su satisfacción exige que la empresa prestadora del mismo garantice la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad del líquido.

Por otra parte, si bien se han hecho esfuerzos por llevar el agua en carrotanques a la ciudadanía, que no es solución adecuada, muchos sectores soportan la privación del servicio. Preocupó a la Defensoría del Pueblo la necesidad de que se prestara el servicio de manera particular en los hospitales, clínicas, establecimientos educativos y centros de reclusión.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a la administración municipal de Manizales a mantener informada a la ciudadanía en forma oportuna y fidedigna sobre las causas, la dimensión de la crisis y las medidas y mecanismos que se adopten para superarla.

La eficaz intervención de los órganos de control competentes y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios garantizarán los derechos colectivos de los usuarios del servicio.

De otra parte, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, expresó su profunda solidaridad con los familiares de las 11 personas que murieron y con las 78 que resultaron heridas,

entre ellos, 24 menores de edad y 54 adultos, 9 de ellos con graves quemaduras, como consecuencia de la explosión en un tramo del Poliducto Salgar (Cartago), entre los km 165 y 175, en la madrugada del viernes 23 de diciembre, en el sector de Villa Carola del municipio de Dos Quebradas (Risaralda).

La Defensoría del Pueblo expresó su solidaridad con las personas que resultaron afectadas por la explosión causada por una fuga de gasolina en el sector del barrio Villa Carola y ofreció su disposición de acompañar a las víctimas con los servicios institucionales de la Defensoría del Pueblo, indicó el Defensor Vólmar Pérez.

Asimismo, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, instó a las autoridades competentes a establecer el origen de la oleada de fuego que desencadenó la fuga de gasolina en el sector de Villa Carola, municipio de Dosquebradas, dado que los pobladores del lugar manejan distintas hipótesis sobre la explosión, estas incluyen desde el robo de combustible, por parte de mafias organizadas, hasta el desgaste material del tubo que se encontraba a dos metros de profundidad.

“Creo necesario identificar el origen de la explosión. Establecer si se debió a personas que intentaron hurtar combustible del poliducto, o si, por el contrario, obedeció a una falla técnica. Ecopetrol debe garantizar la atención que requieren las víctimas, sostuvo el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Las autoridades de Risaralda reportaron hacia el mediodía de hoy una relación parcial de víctimas mortales que incluyen los nombres de Elizabeth Agudelo Guerrero, de 30 años; Flor de María Guerrero, de 57 años; Carlos Arturo Navarro Fernández y Diomar Fernández.

De acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo la explosión del poliducto dejó alrededor de 400 personas damnificadas; del mismo modo, provocó la destrucción de más de 30 viviendas y dejó sin servicio de agua por efecto de la contaminación con gasolina a 2.000 familias, que corresponden a 24.000 usuarios del municipio de Dosquebradas.

Los heridos que presentan quemaduras de alto grado han sido atendidos en el hospital local de Dosquebradas y en diferentes centros hospitalarios de Pereira. Hasta la tarde de hoy, viernes 23 de diciembre, las autoridades locales y los socorristas no han podido establecer el número de desaparecidos.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, informó también que la explosión del poliducto provocó el derrame de gasolina sobre la quebrada Agua Azul, lo que debe generar la implementación urgente, por parte de Ecopetrol, de un plan de contingencia para evitar graves afectaciones ambientales sobre el cauce de agua.

“El Plan de contingencia que requiere esta emergencia debe limitar la extensión del derrame de combustible sobre las fuentes de agua que alimentan la quebrada Agua Azul para impedir la contaminación de los suelos y del agua que es utilizada por las poblaciones vecinas al municipio de Dosquebradas. De este modo, se podrán agilizar los procedimientos técnicos que permitan restablecer el servicio de agua en la cabecera municipal”, señaló el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

La Defensoría del Pueblo fue informada por los habitantes del lugar que la mancha de gasolina recorrió aproximadamente 3 kilómetros quebrada abajo, registrándose tres explosiones a las 4:50 a. m. que afectaron la vida, el medio ambiente y los bienes de 140 familias.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo instó a Ecopetrol a suministrar información veraz y confiable sobre los hechos que dieron a lugar a la explosión del poliducto y evaluar los daños causados ante la emergencia creada por el derrame de gasolina y atender con urgencia a las comunidades afectadas por este hecho lamentable”, indicó el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

En lo referente al derecho a la salud. El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, y el Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil (OICI) con el propósito de proteger los derechos de los niños que padecen las enfermedades relacionadas con el cáncer, presentó al Ministerio de la Protección Social una propuesta de reglamentación de la Ley 1388 de 2010 en octubre de 2011, esta busca disminuir de manera significativa la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y niñas menores de 18 años, a través de la garantía de los servicios que requieren para su detección temprana y el tratamiento integral prestado por los actores de la seguridad social en salud.

De acuerdo con la Ley 1388 de 2010 la población beneficiaria es la menor de 18 años a la que se le haya confirmado el diagnóstico de cáncer en cualquiera de sus etapas, tipos o modalidades, certificado por el Oncohematólogo Pediátrico, debidamente acreditado para el ejercicio de su profesión, de acuerdo con la normatividad vigente y el anexo técnico.

El proyecto de reglamentación que presentó la Defensoría del Pueblo al Ministerio de la Protección Social fue el resultado del trabajo desarrollado por la sociedad civil, la comunidad médico-científica y entidades gubernamentales que conforman el Observatorio (OICI), con el interés de promover el derecho a la salud en el país bajo el principio de calidad y oportunidad para los menores que padezcan las enfermedades relacionadas con el cáncer.

El proyecto de reglamentación busca también los siguientes beneficios y garantías para los menores de 18 años que padecen cáncer para detectar los casos de violación de los derechos de los niños en salud y coadyuvar en la búsqueda de mecanismos de acceso oportuno.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, manifestó que con la reglamentación de la ley, se busca desarrollar e impulsar la detección temprana, el tratamiento oportuno, la rehabilitación integral y la sensibilización en torno al cáncer infantil en patologías como las Aplasias Medulares, Síndromes de Falla Medular, Desórdenes Hemorrágicos Hereditarios, Enfermedades Hematológicas Congénitas, Histiocitosis y Desórdenes Histiocitarios.

En otro pronunciamiento, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, señaló que el cierre en Bogotá de la clínica de servicios pediátricos Eusalud, que atendía 2.000 consultas mensuales de urgencias pediátricas, el equivalente al 62% de ese servicio médico en la localidad de Kennedy, debe alertar a la Secretaría de Salud del Distrito y al Ministerio de Salud para que, en el marco del desarrollo de la política de seguridad social en salud, establezcan los mecanismos adecuados que garanticen los servicios pediátricos que requieren los niños y niñas en el Distrito Capital.

De acuerdo con las autoridades, el cierre de la Clínica Eusalud es el segundo servicio pediátrico que se interrumpe en Bogotá ello se suma al cierre de la Unidad Pediátrica de la Clínica Palermo que se hizo el pasado 1° de noviembre; lo cual significa que se han cerrado un total de 98 camas pediátricas en el último mes.

Igualmente, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, también indicó que según un informe de la Sociedad Colombiana de Pediatría, desde el año 1999, en Bogotá se ha

cerrado 509 camas pediátricas, cuando Colombia presenta uno de los menores índices de camas por cada 10.000 habitantes en la región.

Para la Defensoría del Pueblo, estas cifras evidencian que, además de la restringida oferta de camas hospitalarias, el cierre de servicios pediátricos constituye un riesgo frente al derecho a la salud de los niños y niñas.

“La connotación de menor de edad exige unos cuidados especiales que eviten riesgos, ya que las enfermedades que les son propias requieren un tratamiento hospitalario distinto dado el riesgo de contraer, entre otras, enfermedades respiratorias altas y bajas, patologías infecciosas gastrointestinales, o infecciones urinarias”, destacó el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Así mismo, el Defensor del Pueblo consideró que “el cierre de ambos centros pediátricos representa un grave antecedente en el país, dado que el informe de la Sociedad Colombiana de Pediatría señala que la ocupación de camas pediátricas en seis IPS de alto nivel de complejidad de Bogotá fue en promedio del 138% durante el primer semestre de 2011, debiendo atender niños y niñas en camas hospitalarias de adultos, lo que genera alto riesgo de infecciones en los menores de edad”.

“La sobreocupación en servicios de pediatría se agudiza en épocas de epidemia respiratoria, en donde las estancias en urgencias se prolongan en pacientes menores con patología respiratoria compleja (2,5 días - 4 días), frente a lo que no hay respuesta efectiva de las EPS para la ubicación de pacientes en Unidades de Cuidados Intermedias o Intensivos Pediátricos, por lo que su estancia se alarga en urgencias aun cuando estén ventilados”, agregó el Defensor del Pueblo.

Además, el Defensor del Pueblo instó a las autoridades competentes a que, ante la situación de emergencia pediátrica que puede resultar por el cierre de los servicios médicos para la población infantil, se coordine con prioridad la atención de los niños y niñas con centros clínicos públicos para garantizar este servicio.

El Defensor del Pueblo puntualizó que el cierre de los servicios especializados en pediatría es preocupante, toda vez que 11 de cada 100 niños nacen prematuros, y 24 de cada 100 niños entre 12 y 24 meses no tienen vacunación completa para la edad. Otras cifras son reveladas por la encuesta realizada por la Sociedad Colombiana de Pediatría (SCP) en la que se encontró que en las dos semanas anteriores a la realización de dicho instrumento el 25% de los menores de 5 años presentaron síntomas de enfermedad respiratoria aguda o fiebre (150.000 en Bogotá), de los cuales el 51% consultó a una IPS y el 9% tuvo síntomas de enfermedad Diarreica Aguda (EDA) (60.000 en Bogotá), de estos el 50% consultó a una IPS.

Además, la encuesta encontró que el 33% de los menores de 5 años no están en programas de crecimiento y desarrollo, el 3% están al cuidado de otro menor cuya edad no supera los 10 años. Lo anterior se suma al informe presentado por la Secretaría de Salud del Distrito en el cual afirmó que la mortalidad por infección respiratoria baja terminó con la vida de 127 niños menores de 5 años en picos epidemiológicos, durante 2010 en Bogotá.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo exhorta a las autoridades del sector salud a que se adopten las medidas que permitan, en primer lugar, garantizar la prestación permanente

y continua de los servicios de salud en las condiciones especiales que exigen los menores de edad; y, en segundo lugar, adoptar medidas de regulación, como podría ser el señalamiento de tarifas que respondan a los incentivos de cada agente, y que no afecte la adecuada atención de los niños y niñas en las condiciones que exigen los tratados internacionales y la Constitución Política.

“No sobra recordar que el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños y niñas al disfrute del más alto nivel posible de salud y nutrición durante sus primeros años, con el fin de reducir la mortalidad infantil y permitir un inicio saludable en la vida”, anotó finalmente el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez.

Por tanto, el Defensor del Pueblo le solicita al Ministerio de la Protección Social evaluar esta propuesta y recomienda su estudio inmediato, dada la premura de tiempo para reglamentar la ley, de conformidad con lo ordenado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

Mediaciones defensoriales. La institución también divulgó sus actuaciones en los casos del paro de transportadores en todo el país y las comunidades indígenas de Arauca. También logró mediar para mejorar el sistema de etnoeducación en el departamento del Cauca.

Igualmente, el Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, destacó el principio de acuerdo alcanzado con los trabajadores de la empresa Pacific Rubiales con quienes se logró construir una mesa de diálogo y concertación con el propósito de encontrar fórmulas que le procuren una solución adecuada y duradera al conflicto laboral que se ha presentado.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, dijo que el acuerdo logrado permitió levantar la protesta en el municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, y en Campo Rubiales, que permitirá superar el cese de actividades que se venía presentando por parte de los trabajadores en la zona de exploración y explotación de crudo.

“La Defensoría del Pueblo destaca que se hubiera concretado la voluntad de diálogo entre las partes; sin embargo, se debe mantener, por encima de cualquier circunstancia, el espíritu de concertación que permitió la construcción de un escenario de diálogo en donde podrán continuar discutiendo de manera civilizada los puntos que ocasionaron el conflicto laboral”, señaló el Defensor.

2. Informes, resoluciones, audiencias y actuaciones defensoriales

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

a. Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales - 2011 del Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

De acuerdo con el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 del SAT, que coordina la Defensoría del Pueblo, los grupos armados ilegales como las

Farc y el ELN, así como las estructuras armadas ilegales surgidas con posterioridad a la desmovilización de las antiguas Auc conocidas como los 'Paisas', 'Urabeños', 'Águilas Negras', el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), 'Renacer', 'Rastrojos' y 'Rondas Campesinas', fueron consideradas un factor de riesgo en las Elecciones del 30 de Octubre de 2011 porque generaron acciones que afectaron el libre desarrollo del proceso electoral en los 199 municipios identificados en riesgo alto en el marco de esos comicios y en los que se eligieron los alcaldes, los gobernadores, los concejales, los diputados y los ediles para el periodo constitucional 2012 -2015.

El SAT de la Defensoría del Pueblo encontró que 199 municipios fueron clasificados en riesgo Alto, que corresponde al 18% del total de municipios del país.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, señaló que el propósito del informe de riesgo electoral fue el de alertar a las autoridades competentes del Estado en el nivel nacional, regional y local para que implementaran medidas y adecuaran los dispositivos de seguridad que permitieran prevenir la ocurrencia de actos de violencia en la época preelectoral y en las elecciones del 30 de octubre de 2011.

En esa ocasión el Defensor del Pueblo señaló que las autoridades competentes deben garantizar con la efectividad que se requiere el derecho a elegir y ser elegido, lo mismo que los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la seguridad de los aspirantes y brindar protección a las comunidades.

El Defensor del Pueblo también indicó que la valoración de la información recogida por el SAT para consolidar el informe de riesgo electoral, fue el resultado del monitoreo de los municipios en donde se presentaron amenazas, homicidios, atentados, secuestros y otros actos de violencia de ese proceso electoral.

De otra parte, en el análisis y evaluación de ese informe de escenarios de riesgo 157 municipios fueron clasificados en riesgo medio o con algún nivel de riesgo electoral. Así mismo, señaló el Defensor del Pueblo que los mapas de riesgo electoral han contribuido a la prevención del riesgo con la adopción de medidas oportunas por parte de las autoridades que han permitido conjurar y controlar hechos de violencia en procesos electorales anteriores.

El Informe Especial - Elecciones Regionales 2011 elaborado por el SAT estimó que para la etapa preelectoral y los comicios que se realizaron el 30 de octubre, la guerrilla de las Farc, el ELN y un reducto del EPL, realizarían restricciones a la movilidad al imponer prohibiciones para que los aspirantes ingresaran a algunas zonas, por la siembra de minas antipersonal que impidiera la circulación de los habitantes, por los hostigamientos o enfrentamientos armados con interposición de población civil y por los confinamientos o desplazamiento de población.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo recomendó que se debían adoptar medidas para contener las amenazas, la ejecución de secuestros y atentados contra la vida de los aspirantes a los cargos de elección popular, de servidores públicos y funcionarios electorales, de actos de perturbación como quema de vehículos, declaratorias de paro armado y ataques contra sedes políticas.

En ese sentido, el monitoreo del SAT acerca de esta etapa preelectoral, encontró que las Farc representó un riesgo alto en 150 municipios que corresponden al 13 por ciento del

total de municipios del país en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Chocó, Bolívar, Guajira, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare, entre otros.

Por otro lado, el informe estableció que las estructuras armadas ilegales que han surgido con posterioridad a la desmovilización de las antiguas Auc llamadas las ‘Águilas Negras’, los ‘Urabeños’, los ‘Paisas’, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), ‘Renacer’ y los ‘Rastrojos’, podrían interferir el proceso electoral por medio de amenazas, intimidaciones, atentados contra la vida y la integridad personal de aspirantes, líderes de oposición, dirigentes sociales y comunitarios; también incurrirían en actos de corrupción al sufragante, en trashumancia y fraude electoral, en actos de constreñimiento, en estrategias para influir en las campañas de los partidos y movimientos políticos.

Estas estructuras armadas ilegales se registraron como fuente de riesgo alto en 119 municipios que corresponden al 11% del total del país.

Del mismo modo, el informe precisó que los nuevos grupos armados ilegales representan un alto riesgo en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca, Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Arauca, Meta y Norte de Santander, entre otros.

El ELN representó un riesgo alto en 38 municipios que corresponden al 3% del total del país en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca y Casanare.

Ante la probabilidad de que los grupos armados ilegales perturbaran el normal desarrollo del proceso electoral, el Defensor del Pueblo solicitó de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (Ciat), del conjunto de la fuerza pública, los cuerpos de seguridad del Estado, alcaldes y gobernadores, evaluar con todo rigor los escenarios de riesgo identificados en el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 con el fin de adoptar las medidas necesarias e indispensables desde el punto de vista preventivo para garantizar los derechos de los ciudadanos y brindarles el acompañamiento correspondiente a las comunidades. Por tanto, se recomendó otorgarle especial atención a las siguientes ocho zonas que presentaban un alto nivel de riesgo:

Región Suoccidental

El Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 del SAT destacó que la primera zona con un alto nivel de riesgo correspondía a la región suoccidental, por las acciones de la guerrilla de las Farc en el norte del Cauca, sur del Tolima, en la zona cordillerana y costera de Nariño y en los departamentos del Putumayo, Caquetá, Huila, lo mismo que las zonas pacíficas del Valle del Cauca y Cauca, que se pueden materializar en hostigamientos, atentados, ataques contra la población, restricciones a la movilidad y homicidios selectivos y múltiples.

Por otro lado, los grupos armados ilegales conocidos como los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’ o ‘Águilas Negras’, también representan fuente de amenazas, atentados, homicidios y actos de constreñimiento contra servidores públicos, aspirantes y dirigentes políticos en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo.

La Macarena y el departamento del Guaviare

De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, la presencia de las Farc en La Macarena (Meta) y en el departamento del Guaviare, afectó el normal desarrollo de proceso electoral por los actos de perturbación, ataques, hostigamientos y restricciones a la movilidad.

El escenario de riesgo en esa zona del país también consideró la posible incidencia del Erpac en algunos municipios del Meta con la realización de amenazas contra aspirantes y dirigentes comunitarios, homicidios, atentados y actos de corrupción.

Región del piedemonte araucano y casanareño

En los municipios de Tame, Fortul, Arauquita, Saravena, Recetor, Chámeza y Aguazul que se encuentran localizados en la región del piedemonte araucano y casanareño, las Farc y el ELN fueron el principal grupo armado generador de riesgo de hostigamientos, amenazas, constreñimientos y atentados contra pobladores y aspirantes; además, se presentaron declaratorias de paros armados, ataques contra la infraestructura eléctrica, actos de restricción a la movilidad y de perturbación electoral. El Erpac y otras estructuras armadas ilegales fueron fuente de amenazas, actos de corrupción al sufragante en algunos municipios del piedemonte del departamento del Casanare, tales como Yopal, Villanueva y Monterrey.

Subregión del Atrato y San Juan chocoano

En la subregión del Atrato y San Juan chocoano se presentaron riesgos de amenazas contra aspirantes, dirigentes y servidores públicos, confinamientos y constreñimientos contra la población afrocolombiana e indígena, secuestros, restricciones a la movilidad, por parte de las Farc, ELN, y de las estructuras armadas ilegales de los ‘Urabeños’, las ‘Águilas Negras’ y los ‘Rastrojos’.

Las Farc y ELN impusieron restricciones a los aspirantes de determinados partidos para sus actividades proselitistas. En la vía Quibdó-Medellín es posible se presentaron acciones armadas por parte de esas dos organizaciones al margen de la ley.

Región de Córdoba y Sucre, y subregión del bajo Cauca y el nordeste Antioqueño

En los departamentos de Córdoba y Sucre, así como en la subregión del Bajo Cauca en el nordeste antioqueño, la presencia de grupos armados ilegales como los ‘Urabeños’ o ‘Águilas Negras’, los ‘Paisas’ y los ‘Rastrojos’, se evidenció por las amenazas, los homicidios, las desapariciones, las presiones, los constreñimientos y los actos de corrupción en algunos municipios de Córdoba, Sucre y el bajo Cauca. En el nordeste antioqueño el informe consideró la probable ocurrencia de actos vulneratorios del proceso electoral como constreñimientos, así como atentados y restricciones a la movilidad por parte de las Farc.

Región del Magdalena Medio

En los municipios de Morales, Simití, Regidor y Río Viejo que pertenecen a la región del Magdalena Medio, se conoció de amenazas proferidas por el grupo armado ilegal los ‘Urabeños’ para que los pobladores no ejercieran el derecho al voto.

Algunos aspirantes a corporaciones públicas en los municipios de Santa Rosa y Simití fueron declarados objetivo de ataque. De igual manera, se presentaron amenazas por parte de

las Farc, ELN, los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’ contra aspirantes, dirigentes y servidores públicos, lo mismo que actos de constreñimiento al sufragante, homicidios, secuestros, restricciones a la movilidad y actos de corrupción en los mencionados municipios de esa región del país.

La subregión de Ocaña y el Catatumbo

El informe de riesgo electoral 2011 consideró como la séptima zona geográfica que requería de especial atención por las amenazas proferidas por un reducto del EPL contra aspirantes y servidores públicos de esta subregión, particularmente de los municipios de San Calixto, Convención y Ocaña. Se conoció de amenazas de aspirantes a la alcaldía del municipio de Convención. También se estimó que se podrían presentar actos de restricción a la movilidad, de perturbación electoral y hostigamientos por parte de las Farc, el ELN y un reducto del EPL en los mencionados municipios y en Tibú, El Tarra y Teorama.

La Serranía del Perijá

En la Serranía del Perijá las Farc realizaron actos de perturbación al proceso electoral, atentados contra la infraestructura energética, restricciones a la movilidad de aspirantes y de los habitantes de la zona rural para sufragar; lo mismo en los corregimientos y veredas ubicadas en la Serranía del Perijá en jurisdicción de los municipios de Maicao (corregimientos de Majayura y Carraipía), Albania, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar y El Molino. Asimismo, en los municipios de Riohacha, Maicao, Uribia y Dibulla en el departamento de la Guajira, se previeron posibles interferencias de miembros de las estructuras armadas ilegales conocidas como los ‘Rastrojos’ y ‘Urabeños’, que hacen presencia en esa zona del país.

Así mismo, el Informe Especial de Riesgo Electoral - Elecciones Regionales 2011 de la Defensoría del Pueblo formuló ocho recomendaciones a las autoridades civiles, al conjunto de la fuerza pública, la organización electoral, la Fiscalía General de la Nación y los organismos de seguridad del Estado para que adoptaran las medidas de prevención y de protección necesarias para prevenir los posibles atentados contra los aspirantes a cargos de elección popular, sedes de partidos y la infraestructura electoral.

Igualmente, las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo buscaron incrementar las medidas de seguridad en las zonas urbanas y rurales, y se fortalecieron las estrategias y las acciones que buscaron neutralizar el accionar de las diferentes organizaciones al margen de la ley en el marco del actual proceso electoral.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo instó a los organismos competentes a adelantar las investigaciones correspondientes sobre denuncias de actos constitutivos de fraude, constreñimiento y corrupción al sufragante, particularmente en los municipios en los que el SAT advirtió de la probable ocurrencia de conductas vulneratorias del derecho a elegir y a ser elegido en las elecciones del 30 de octubre de 2011.

b. Informes de violencia de género

En 2011, el SAT elaboró con apoyo del Programa Integral contra Violencias de Género, tres (3) informes temáticos sobre violencia sexual donde se visibilizan los impactos del conflicto armado sobre las mujeres y sus organizaciones del Distrito de Cartagena, el municipio de Buenaventura en el Valle del Cauca y el municipio de Pasto en el departamento de Nariño.

c. Informe del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia

El informe que presentó la Defensoría del Pueblo contiene el resultado de la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia en el año 2009, producto derivado de la aplicación de varios instrumentos de medición a las entidades del orden nacional, distrital y departamental en el año 2011.

El informe, como objeto de estudio, se encuentra enfocado en el examen de la deserción escolar, entendiéndola como un fenómeno multicausal, que comprende la toma de decisión por parte de los niños y de los hogares con respecto a dejar el sistema educativo por factores exógenos y endógenos a dicho sistema.

d. Informe defensorial sobre la situación del Sistema Pensional en Colombia

La Defensoría del Pueblo, en varias ocasiones, ha encontrado fallas en el funcionamiento del régimen contributivo del Sistema General de Pensiones, estas han generado investigaciones y respecto de las cuales se han proferido observaciones y recomendaciones a las autoridades competentes, dirigidas a garantizar la efectiva realización del derecho a la seguridad social y el óptimo funcionamiento del sistema.

Este informe pone en evidencia que en el trámite de quejas de los años 2001 a 2011, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar que las entidades más recurrentes en la violación al régimen contributivo de pensiones han sido las autoridades del orden nacional con 2.480 quejas, seguidas de los particulares que prestan dicho servicio con 465 y las autoridades del orden departamental con 231.

El informe también da cuenta que en los últimos 10 años, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado ante las autoridades competentes 3.276 quejas por violación del derecho a la seguridad social en lo referente al régimen contributivo de pensiones de vejez; la demora en la resolución de la solicitud de pensión, la negación del derecho a la pensión y la negación del derecho a las prestaciones sociales son las conductas violatorias más recurrentes. La mayoría de estas quejas se atribuyen a las autoridades del orden nacional.

Por ello, en el presente informe la Defensoría del Pueblo recomienda a las autoridades competentes adoptar políticas que permitan mejorar los indicadores de empleo formal con el propósito de ampliar la cobertura en el régimen de seguridad social en pensiones y disminuir los índices de pobreza y pobreza extrema. Toda política referente a la seguridad social debe interpretarse como un bien social y no como un mero instrumento de política económica o financiera.

e. Informes del programa de seguimiento a las Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (ProSeDHer)

A través de este programa, la Defensoría del Pueblo se propone incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia,

con el fin de que las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua. Con este propósito se elaboraron publicaciones que permitieron evaluar la progresividad en el cumplimiento del derecho durante el 2011, a saber:

El Informe defensorial titulado “*Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar*” respondió al propósito de la Defensoría del Pueblo de impulsar la efectividad del derecho humano al agua de la comunidad asentada en la zona rural del distrito capital. En este contexto, se presentó un análisis de la responsabilidad de las entidades a la luz del marco normativo, las fortalezas y problemáticas de los acueductos comunitarios de esta localidad, las condiciones en las que se presta el servicio y la calidad del agua que se suministra, concluyendo con las recomendaciones basadas en las necesidades de intervención por parte de las instituciones del Estado.

El estudio adelantado por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, denominado “*Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar*”, reveló que seis de los nueve acueductos comunitarios que operan en esa localidad suministraron agua ‘inviabile sanitariamente’ al menos durante un mes (Asoporquera I y II y Acupasa, cinco meses durante el mismo periodo estudiado).

f. Informe sobre la tutela y el derecho a la salud 2010

Este quinto informe publicado en el 2011 sobre la Tutela y el Derecho a la Salud presenta los resultados del periodo 2010, en el cual se mantiene el quiebre de la tendencia en una década de interposiciones de este recurso constitucional en la protección del derecho a la salud por el efecto de la Sentencia T-760 de 2008 y una aproximación a la amenaza en la sostenibilidad financiera del sistema de salud ocasionada por la avalancha de recobros de las EPS en atención a la presión de las prescripciones No POS y lo que de esta práctica se desprendió.

La Defensoría del Pueblo ha venido realizando estudios e investigaciones que tienen como fin hacerle seguimiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Entre ellos figuran la evaluación realizada a los usuarios sobre la percepción que tienen de la entidad que les brinda servicios, el estudio sobre la autonomía médica y el análisis que se hace a las tutelas que presentan los usuarios, para que se les garantice su derecho a la salud, entre otros. En el caso de la evaluación, este tiene como propósito identificar las condiciones en que los usuarios perciben los servicios de salud que las EPS brindan a sus afiliados.

En los cuatro informes elaborados y divulgados hasta el 2010 la Defensoría del Pueblo había detectado deformaciones en el sistema de aseguramiento en salud debido, principalmente, a la persistente negación de servicios POS como entrega de medicamentos.

El año 2010 registra el mayor número de tutelas presentadas por los colombianos en los últimos 12 años. En efecto, los ciudadanos, para reclamar sus derechos fundamentales, interpusieron un total de 403.380 acciones judiciales, lo que representa un 8,83% superior a las presentadas en el año inmediatamente anterior. Aunque se pensaba que la disminución de tutelas para reclamar el derecho a la salud debido al establecimiento del mecanismo de los Comité Técnicos Científicos en las EPS iba a incidir en el resultado global, esto no sucedió; otros grupos poblacionales como los desplazados y las personas con requisitos para pensionarse se apropiaron de este instrumento para reclamar sus propios derechos.

El ritmo de crecimiento de las tutelas es superior al crecimiento poblacional, cifra que se muestra con el indicador de tutelas por cada 10.000 habitantes. Mientras que en el año 2009 se interpusieron 82,41 tutelas por vulneración de algún derecho fundamental, en el año 2010 esta cifra se incrementó a 88,64, denotando un crecimiento del 7,56%.

g. Informe defensorial sobre la emergencia en Colombia por el fenómeno de La Niña 2010-2011

Desde hace cerca de diez años, la Defensoría del Pueblo ha formulado una serie de recomendaciones a las entidades responsables para que se proteja el derecho a la prevención de desastres previsible técnicamente de las personas que han sido afectadas por las manifestaciones climáticas extremas que de forma recurrente se presentan en el país. A pesar de ello, poco se ha avanzado en los aspectos básicos de prevención, por lo cual se puede decir que estas catástrofes son ¿tragedias anunciadas? debido a que no se han implementado las medidas de fondo o estas han tardado mucho tiempo en adoptarse.

En razón de que el último semestre del año 2010, La Niña, fenómeno frío del Pacífico, generó un fuerte incremento en la duración y la magnitud del periodo de lluvias, el Informe de la Defensoría del Pueblo estimó que la abundancia de lluvias y su larga duración ocasionaron un desastre en el país que dejó 469 muertos, 575 heridos, más de 80 desaparecidos, 3.6 millones de personas afectadas, 491.592 viviendas averiadas y 13.351 destruidas, más de un millón de hectáreas inundadas y un total en pérdidas que superan los cinco mil millones de dólares¹ durante el 2011.

El Informe de la Defensoría del Pueblo destaca que las causas que originaron la tragedia, además de la cantidad de lluvia, se deben a debilidades estructurales en la gestión del riesgo, que implican fallas en la prevención, en el manejo y la planificación territorial, en el cuidado y conservación de los ecosistemas, entre otras razones. Se planea de acuerdo a las necesidades y no sobre la oferta ambiental del medio.

Considera el Defensor del Pueblo que a pesar de los avances, la atención inmediata y la ayuda humanitaria han sido insuficientes debido a factores como la baja capacidad institucional de las regiones, la falta de coordinación entre el nivel central de planeación y el local operativo y, en parte, el desconocimiento de las verdaderas necesidades de las personas afectadas.

De acuerdo con el documento defensorial, el país tiene un historial de emergencias desastrosas que ha obligado a conformar un marco institucional y legal de respuesta y de acción, pero que en aspectos de prevención está aún por desarrollarse en muchos aspectos.

Existe un incremento de los riesgos debido a los cambios climáticos que ocurren en el territorio nacional, que obligan a pensar en metas de desarrollo basadas en procesos de adaptación a esas nuevas condiciones ambientales.

Igualmente, el estudio de la Defensoría del Pueblo estima que a pesar de las bondades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), es necesario

¹ Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD). Junio de 2011.

concretarlo, principalmente en las regiones, acomodarlo a los cambios climáticos y fortalecerlo en los aspectos arriba mencionados.

La Defensoría ha reiterado que las causas de la emergencia tienen que ver con situaciones previsibles que no han sido atendidas y que ahora, debido a la magnitud de la temporada de lluvias, se manifiestan con graves repercusiones. Como lo mencionan algunos sectores, la falta de gestión en el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las corporaciones autónomas regionales en cuanto al manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas, la deforestación y la reforestación son factores claves que inciden en los efectos de la ola invernal y que siempre han sido causa de estos, sin que realmente se avance en el tema.

Para la Defensoría del Pueblo las corporaciones deben asesorar y colaborar con las entidades territoriales en la inclusión del componente de prevención de desastres en los Planes de Desarrollo, mediante la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución². Sin embargo, en una encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo, mayo-junio del 2011, pocas corporaciones reportaron acciones en este sentido (anexo 6)³.

Entre las propuestas que ha venido planteando el Gobierno nacional para modificar las corporaciones autónomas regionales se encuentran: incorporar la gestión del riesgo en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y demás instrumentos de planificación ambiental; adelantar estudios permanentes sobre las dinámicas y comportamientos de los recursos naturales que puedan generar condiciones de riesgo; mantener actualizado el Plan de Gestión del Riesgo para el área de jurisdicción, el cual debe hacer parte del Plan de Acción de las corporaciones e incluir programas o proyectos orientados a recuperar y proteger ecosistemas claves para la prevención de desastres; la restauración ambiental de las zonas afectadas por emergencias y evitar su nueva ocupación entre otras.

Igualmente, la función que tienen los entes territoriales para planificar el desarrollo urbano de sus jurisdicciones, declarar zonas de riesgo y evitar la conurbación y ocupación de las mismas, no ha sido cumplida y es una de las causas que mayores efectos negativos trae a las personas que viven en estos lugares, población con mayor grado de vulnerabilidad, pues son quienes sufren las consecuencias de las muertes y desapariciones, la destrucción de las viviendas y las demás pérdidas materiales. En muchos casos esta población ha sido víctima de desplazamiento y exclusión social. Las investigaciones de la Universidad Nacional de Colombia concluyen que *“la forma desordenada y sin estudios previos de los terrenos en que se construyen las vías, viviendas y demás infraestructura del país, tiene una gran cuota de responsabilidad en la tragedia invernal... Según los expertos, la recuperación de las comunidades afectadas por las inundaciones y deslizamientos se debe realizar pensando en no reconstruir la vulnerabilidad que existía antes del desastre”*⁴.

Por otra parte, falta una actuación más eficaz de las instituciones responsables de afrontar el tema de gestión del riesgo. Los sectores productivos del país se han enfocado a desarrollar su campo de acción sin darle mayor trascendencia a la prevención del riesgo e incluso a temas y deberes ambientales. Por ejemplo, el sector minero ha planteado un

2 Decreto Ley 919 de 1989. Artículo 64. Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC). En oficio a la Defensoría del Pueblo de mayo 6 de 2010.

3 Defensoría del Pueblo. Encuesta realizada a las Corporaciones Autónomas Regionales, mayo-junio de 2011.

4 Borrás, Alejandro. Unimédios. Bogotá D.C. *UN Periódico* 141, 13 de febrero de 2011.

país donde la minería sea una de las locomotoras del desarrollo, pero para lograrlo se debe solucionar previamente la problemática de la minería en zonas donde esta no se podría realizar por las consecuencias que ocasiona y los riesgos que implica. Esta es otra variable de obligatoria observancia al momento de conceder títulos mineros.

De acuerdo con los hechos señalados anteriormente el Defensor del Pueblo insta en el informe defensorial a todas las entidades territoriales para que prioricen la localización segura de los grupos poblacionales para reducir el riesgo y garantizar sus derechos; conjuntamente con las corporaciones autónomas, compren o expropien las zonas que tengan algún grado de protección ambiental y que se encuentren en propiedad de terceros y que tengan usos no compatibles con la protección de las cuencas; demoler y retirar las obras que afecten la dinámica hidráulica de los cuerpos de agua, previo a los estudios correspondientes; reducir los riesgos existentes y la generación de nuevos riesgos derivados de las perturbaciones en los ecosistemas; recuperar y proteger las áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales e implementar programas de recuperación, protección y control de las ciénagas.

Igualmente, reitera a todas las entidades territoriales su deber de detener y no permitir la proliferación de construcciones en zonas de alto riesgo y exhorta al Ministerio de Minas y Energía, a los entes territoriales y al Sena para que fomenten el trabajo social y realicen programas de educación y sensibilización en la comunidad para que ella misma ejerza el control y regulación de las actividades extractivas que deterioran el entorno natural y ponen en riesgo a dicha comunidad.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo solicita a las corporaciones autónomas regionales, si no lo han hecho, que adelanten los estudios de manejo integral de las cuencas para definir las intervenciones que se necesitan para prevenir y mitigar los riesgos, de manera prioritaria, teniendo en cuenta los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial sobre adaptación al cambio climático.

h. Informe estructural del riesgo sobre la situación de derechos humanos de la población civil de los municipios del piedemonte araucano (Araucuita, Fortul, Saravena y Tame)

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.

Bajo ese compromiso se realizó el 21 de octubre de 2001 en la ciudad de Arauca una Audiencia Defensorial con el fin de presentar el Informe Estructural de Riesgo sobre la situación de derechos humanos de la población civil de los municipios del piedemonte araucano (Araucuita, Fortul, Saravena y Tame).

Esta Audiencia, que se realizó en el auditorio de la Escuela Superior de Administración Pública del municipio de Arauca, tuvo el propósito de presentar ante las autoridades nacionales, regionales y locales, el Informe Estructural de Riesgo, elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo, en el cual se analiza la situación de vulnerabilidad estructural y su relación con la dinámica de conflicto en los municipios del piedemonte araucano.

El informe examinó las condiciones de vulnerabilidad social expresadas en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, así como los impactos generados por la violencia sobre los diversos grupos poblacionales, en especial niños, niñas, jóvenes, mujeres e indígenas.

La importancia económica y geoestratégica de los municipios del piedemonte araucano ha incidido en la disputa por el control territorial de la zona por parte de los grupos armados ilegales, con grave afectación de los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas.

La Audiencia Defensorial fue concebida para permitirle a las entidades del Estado, del ámbito nacional, regional y local, a la comunidad internacional, a las organizaciones sociales y a las comunidades afectadas, conocer el diagnóstico acerca de la situación de los municipios del piedemonte araucano y reflexionar sobre la necesidad de brindar respuestas integrales a través de políticas públicas de prevención de carácter humanitario, orientadas a la mitigación de las vulnerabilidades y de los riesgos identificados en el informe estructural mencionado.

i. Informe sobre la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena

El 3 de noviembre de 2011 se realizó en el Hotel Almirante Estelar en el sector de Bocagrande en Cartagena la *Audiencia Defensorial sobre la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres del Distrito de Cartagena*, evento convocado por la Defensoría del Pueblo, con el apoyo del Programa Integral contra Violencias de Género del Fondo de las Naciones Unidas y España para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGF) y la Agencia de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres.

En la audiencia, en la que se divulgó el informe, se hizo referencia a los escenarios de riesgo identificados para el Distrito de Cartagena y el Departamento de Bolívar, haciendo énfasis en las mujeres y lideresas del Distrito de Cartagena desde un enfoque de género, así como las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a que se han visto expuestas, y los impactos ocasionados por la confrontación armada y la violencia sexual.

La Audiencia Defensorial le permitió a las entidades del Estado, a las autoridades del ámbito nacional, regional y local y, también, a las organizaciones de mujeres, conocer el diagnóstico sobre la situación que afrontan las mujeres en la ciudad de Cartagena y trabajar conjuntamente en la formulación de políticas públicas de prevención y protección para esta población.

j. Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo en asocio del Programa Integral contra la Violencia de Género

En el Distrito de Buenaventura (Valle del Cauca), se realizó el 17 de noviembre de 2011 una *Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el Informe de riesgo temático elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo en asocio del Programa Integral contra la Violencia de Género* del Fondo de las Naciones Unidas y el Gobierno de España.

En la audiencia se divulgó el informe que se ocupa de las principales amenazas y vulnerabilidades que afectan los derechos fundamentales de las mujeres y lideresas de comunidades indígenas y afrocolombianas en el Distrito de Buenaventura.

El Distrito de Buenaventura tiene una población de 362.625 habitantes (según proyecciones del DANE para el 2010), de los cuales el 51,8% son mujeres y el 48,2% son hombres. En la zona urbana del municipio se concentra el 90,4% de la población, equivalente a 327.955 personas, mientras en el sector rural reside el 9,6% de sus habitantes, lo que corresponde a 34.670 personas.

El 0,9% de sus pobladores son indígenas, pertenecientes a los pueblos Wounaan, Embera, Paez, Epedara Siapidara y Katíos, ubicados en 22 asentamientos, y agrupados en la Asociación de Cabildos Indígenas de Buenaventura (Aciba). Así mismo, el 88,5% de la población se autorreconoce como negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana.

Buenaventura es el segundo municipio que concentra el mayor número de afrodescendientes en el Valle del Cauca, después de Cali: en total, 271.141 (sumando a los pobladores de la etnia raizal), de los cuales 248.626 habitan la zona urbana del municipio, y 22.525 en la zona rural. En el municipio existen 43 consejos comunitarios.

El 35,85% de la población de Buenaventura vive con necesidades básicas insatisfechas, y el 13,5% se encuentra en situación de miseria. El nivel de necesidades básicas insatisfechas del municipio supera el doble del porcentaje del Departamento (15,7%), y el de miseria es tres veces el observado en el Valle del Cauca (3,5%).

En el 2010, la tasa de desempleo de Buenaventura fue del 63,7%, superando en 53,5 puntos porcentuales la tasa nacional que para este mismo año fue de 10,2%. Según el Observatorio del Mercado Laboral de Buenaventura, el inusitado incremento frente a los años anteriores se debe a un aumento en la fuerza laboral dispuesta a ofrecer sus servicios y a la incapacidad del municipio de generar nuevas plazas laborales. Por su parte, la tasa de subempleo fue de 14,9% en el 2010, superando también la tasa nacional que fue del 13,2%.

Esta situación de desempleo y subempleo afecta en mayor medida a las mujeres. En el 2010, mientras 62.119 hombres se encontraban empleados, tan solo 46.862 mujeres gozaban de esta misma condición, lo que significa que el mercado laboral de Buenaventura ofrece más oportunidades laborales al género masculino. Actualmente, en Buenaventura hacen presencia grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, el Frente 30 y la columna móvil Manuel Cepeda de las Farc, grupos armados al servicio del narcotráfico, y otros grupos de delincuencia organizada que prestan sus servicios a los tres anteriores.

La Defensoría del Pueblo en la Nota de Seguimiento del 1° de julio de 2011 al Informe de Riesgo 032 de 2008 advirtió las siguientes situaciones: En la zona urbana, los grupos posdesmovilización han logrado consolidarse en el territorio. Las Farc, por su parte, han intentado recuperar el control especialmente en la zona urbana de bajamar y los grupos al servicio del narcotráfico continúan pretendiendo el control de las rutas para el tráfico de armas y drogas.

Durante el 2011 se observó el arribo de personas foráneas a las diferentes comunas del municipio, presuntamente con el fin de conformar “oficinas de cobro” con lo cual

buscan fortalecerse los grupos armados ilegales y, especialmente, las bandas criminales al servicio del narcotráfico.

La influencia que han logrado los grupos armados en algunos sectores de la zona urbana ha fraccionado el territorio, restringiendo la movilidad de sus habitantes y fracturando el tejido social de las comunidades. Las amenazas contra los líderes y lideresas se han hecho más recurrentes. En el 2011 fueron divulgados varios panfletos amenazantes contra líderes y lideresas de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos y, particularmente, contra organizaciones de población desplazada.

Entre el 2008 y el 2010, mientras el número total de homicidios del Distrito disminuyó de 217 a 146 en el último año, la participación del número de homicidios de mujeres sobre el total del Distrito aumentó del 6% en el 2008, al 9% en el 2009 y al 11% en el 2010.

Ello se debe a que mientras el número de homicidios de hombres ha disminuido significativamente en estos tres años (de 204 en el 2008 a 130 en el 2010), la tasa de homicidios de mujeres ha aumentado.

En cuanto a la violencia sexual de cuatro casos en el 2008, la cifra aumentó a 106 en el 2010.

La audiencia defensorial que se llevó a cabo en la Fundación Diocesana del Clero de Buenaventura también sirvió para visibilizar la manera cómo los grupos armados ilegales buscan incorporar mujeres en sus filas para utilizarlas como informantes y esclavizarlas sexualmente.

La condición de puerto de Buenaventura, sumado a la pobreza, y a las escasas oportunidades de trabajo y la presencia de grupos armados ilegales ha propiciado la trata de mujeres, así como el desplazamiento forzado. Desde 1998 hasta lo que va transcurrido del 2011, de Buenaventura se desplazaron 41.073 mujeres, es decir, el 53.5% del total de mujeres expulsadas del Departamento.

La Defensoría del Pueblo recomendó a las autoridades competentes del Estado, adoptar medidas eficaces con el fin de prevenir hechos de violencia contra las mujeres y lideresas de Buenaventura que garanticen su derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad, y solicitó la adopción de medidas de protección y atención a las mujeres víctimas de violencia sexual y de otras vulneraciones a los derechos fundamentales en el Distrito de Buenaventura.

k. Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) sobre la violencia contra las mujeres en el departamento de Nariño

El 11 de noviembre de 2011 se realizó en la Ciudad de San Juan de Pasto, una Audiencia Defensorial con el propósito de socializar el informe de riesgo temático elaborado por el SAT de la Defensoría del Pueblo en asocio con el Programa Integral contra violencias de género del Fondo de las Naciones Unidas y España para el logro de los ODM-MDG-F, sobre la violencia contra las mujeres en el departamento de Nariño, con particular atención en la situación de derechos de las mujeres víctimas del municipio de Pasto y con énfasis en violencia sexual.

En la audiencia, que se llevó a cabo en el Paraninfo de la Universidad de Nariño de la ciudad de Pasto, se hizo referencia a los escenarios de riesgo identificados para el departamento de Nariño, haciendo énfasis en las mujeres víctimas residentes en San Juan de Pasto desde un enfoque de género, así como las principales amenazas, vulnerabilidades y riesgos, y los impactos ocasionados por la confrontación armada y la violencia sexual.

Para la Defensoría del Pueblo es de especial preocupación la situación de discriminación que enfrenta la mujer y el recrudecimiento de las violencia ejercidas en su contra dentro del contexto del conflicto armado. De acuerdo con el informe, en el Departamento de Nariño existen condiciones de vulnerabilidad que limitan el goce efectivo de los derechos de la mujer debido a los altos índices de necesidades básicas insatisfechas y los obstáculos para el acceso al derecho a la salud sexual y reproductiva.

De igual manera, el informe describió la difícil situación que atraviesan las mujeres en esta región del país, víctimas de reclutamiento forzado, esterilización forzada, esclavitud sexual, ataques o atentados contra la vida e integridad personal por sostener relaciones sentimentales o familiares con integrantes de grupos armados ilegales.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, hizo un llamado a las autoridades del ámbito nacional, regional y local y a las organizaciones de mujeres para trabajar conjuntamente en la formulación de políticas públicas de prevención y protección para las mujeres y lideresas de la ciudad de Pasto y del Departamento de Nariño.

Las Audiencias Defensoriales tuvieron una amplia divulgación en diversos medios de comunicación nacional y regional e igualmente en la página web de la Defensoría del Pueblo.

I. Campañas institucionales en favor de las víctimas

La Defensoría del Pueblo participó con el apoyo del PNUD en la campaña institucional *Derecho de las Víctimas y Reintegración Basada en Comunidades, Buenas Prácticas en el Periodismo* como una estrategia de incidencia y formación dirigida a más de 500 periodistas en todo el país sobre el cubrimiento periodístico en temas relacionados con Derechos Humanos, conflicto y restablecimiento de los derechos de las víctimas, entre otros.

El Programa consolidó un documento final denominado *Manual de buenas prácticas para el ejercicio del periodismo*, que pretende ser una herramienta conceptual y metodológica para el periodista en el momento de construir información y noticias que contribuyan a conocer la verdad de los hechos de violencia de una manera responsable, con el enfoque y objetivo de visibilizar la voz de las víctimas y sus derechos.

El manual es el resultado de la estrategia de comunicación del Fondo de Justicia Transicional, Programa Promoción de la Convivencia, el cual representa una iniciativa conjunta entre la comunidad internacional y las instituciones colombianas para impulsar procesos de verdad, justicia, reparación y reconciliación. En alusión al manual de buenas prácticas, el Defensor del Pueblo destacó que contribuirá de manera invaluable a que la información se construya y transmita con precisión, evitar equívocos conceptuales y a que el periodista visibilice a las víctimas como sujetos de derecho.

Es el eslogan que representa la campaña a favor de las víctimas de la violencia en Colombia y en el cual participa la Defensoría del Pueblo junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y la Unión Europea para estimular la participación en la Ley de Víctimas y Restitución Tierras.

La campaña *Que suenen las campanas* se lanzará en el segundo semestre de 2012, utilizará varias piezas de comunicación en radio, televisión, redes sociales e impresos encaminadas a sensibilizar a través de los medios de comunicación para que las víctimas del conflicto armado interno participen como ciudadanos, de manera activa, en la recuperación y el ejercicio pleno de sus derechos políticos y económicos, sociales y culturales.

B. COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

1. Marco normativo y funcional

La Constitución Política de Colombia en el artículo 12¹ establece que “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*” En desarrollo de este precepto, la Ley 589 de 2000 tipificó como delito la desaparición forzada de personas² y creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), organismo nacional, permanente e interinstitucional, de carácter plural y mixto, establecido “*con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales*” (artículo 8º).

El Decreto 929 de 2007 reglamentó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y estableció que la presidencia de la misma será ejercida por el Defensor del Pueblo, quien, entre otras funciones, representa a dicha comisión ante el Gobierno nacional, el Congreso de República y otras instituciones nacionales e internacionales, coordina las tareas propuestas en las sesiones y vela por su cumplimiento.

1 Título II: De los derechos, las garantías y los deberes, capítulo I: De los derechos fundamentales.

2 LEY 589 DE 2000 -*Diario Oficial No. 44.073, del 7 de julio de 2000-*, “Por medio de la cual **se** tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. Artículo 268-A. **Desaparición forzada.** *El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinticinco (25) a cuarenta (40) años, multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquel, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.* En la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la desaparición forzada se consagró como “*la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes*”. Art. 2. CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> y aprobada por medio de la Ley 707 del 28 de noviembre de 2001.

En lo funcional el artículo 8° de la Ley 589 de 2000 prevé la creación, por parte de la Comisión, de grupos de trabajo y seguimiento para casos concretos de desaparición forzada, mediante lo cual se cumplen tareas determinadas y se diseñan estrategias que permiten incidir en la investigación. Tales grupos estarán integrados “por delegados de algunas de las entidades que la conforman y, en todo caso, por delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y las Organizaciones No Gubernamentales integrantes de la Comisión” y “podrán convocar a otra u otras de las entidades que hacen parte de la Comisión, para que participen en sus sesiones o para que realicen alguna tarea cuando consideren que con ello se puede contribuir al desarrollo de sus actividades y al logro de sus objetivos”. (Artículo 10 del Decreto 929 de 2007).

2. Logros de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La CBPD ha promovido un avance normativo en la expedición de normas que garantizan el funcionamiento del organismo y brindan herramientas prácticas para enfrentar el delito de la desaparición forzada en Colombia, entre ellas:

- La elaboración del proyecto de la ley estatutaria que reglamenta el Mecanismo de Búsqueda Urgente: Ley 971 de 2005; del Formato Único de Desaparecidos y proyecto de decreto que reglamenta el Registro Nacional de Desaparecidos: Decreto 4218 de 2005 y del proyecto que reglamenta el funcionamiento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas: Decreto 929 de 2007.
- La contribución a las discusiones y aprobación de la Ley 1408 de 2010, Ley de Homenaje, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación, en la cual se desarrollan temas como: Banco de Perfiles Genéticos, elaboración de mapas, obligación de compartir información, exhumación, inhumación y conservación de cuerpos y restos, acompañamiento a familiares de las víctimas y santuarios en memoria de personas desaparecidas.
- El Gobierno nacional en consulta con la Comisión debe reglamentar la ley de homenaje y para ello desde el organismo se presentó una propuesta al respecto, que contó con la participación de la plenaria y las organizaciones civiles. Desde la Defensoría del Pueblo se ha instado a la pronta reglamentación de la Ley 1408 de 2010, para reafirmar así el compromiso con los familiares de las víctimas de desaparición forzada.
- La participación en los debates y aprobación de la Ley 1418 de 2010, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 2006. Esta ley aprobatoria, revisada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-620 de 2011 que la declaró exequible, tanto por su aspecto formal como por su contenido, no se considera vigente como ley interna hasta que dicha convención internacional haya sido perfeccionada por el Gobierno, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación³. La CBPD instó a su ratificación.

3 En el mismo sentido, se aplica artículo 1º de la Ley 7ª de 1944.

- La contribución en las discusiones y aprobación tanto de la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, como en su reglamentación, en especial, lo referente a los Decretos 4800 y 4803 de 2011.
- La participación en los debates y envío de concepto respecto al proyecto de Ley de Ausencia y la Ley 1531 del pasado 23 de mayo de 2012, “Por medio de la cual se crea la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles”.

En el mismo sentido, se destacan los siguientes actos administrativos, directivas y circulares, emitidos por las entidades integrantes de la CBPD, en aras de la prevención del delito de desaparición forzada y el desarrollo del mandato legal de apoyar y promover la investigación de dicho delito, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades legales de los sujetos procesales:

- De la Procuraduría General de la Nación: Resolución número 525 del 9 de diciembre de 2011, por medio de la cual se imparten instrucciones precisas a los funcionarios del Ministerio Público para el seguimiento y cumplimiento de las disposiciones señaladas en la Ley 1408 de 2010. La Resolución número 033 del 23 de febrero de 2011, por medio de la cual se adopta la ruta del mecanismo de búsqueda urgente para todos los funcionarios del Ministerio Público y la Resolución número 050 del 26 de febrero de 2009, por medio de la cual se regulan las funciones preventivas, disciplinarias y de intervención judicial del Ministerio Público en materia de desaparición forzada de personas.
- Del Ministerio de Defensa – Policía Nacional: Directiva número 007 de 2011 que implementa el Plan Nacional de Búsqueda. De la Policía Nacional, Directiva Permanente número 006 de 2006 que busca adoptar medidas para prevenir la desaparición forzada, apoyar a la autoridad judicial en la investigación del delito y la búsqueda de la persona en desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente.
- De la Fiscalía General de la Nación: Resolución número 2596 de 2010, por la cual se crea y reglamenta la estructura y funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalía contra los delitos de desaparición y desplazamiento forzados y Memorando de la Fiscalía General de la Nación sobre estrategias de investigación en casos de desaparición forzada y solicitudes sobre estos casos, del 9 de febrero de 2009.
- La Resolución número 5194 de 2010 del Ministerio de la Protección Social y otras disposiciones que reglamentan la prestación de los servicios de cementerio, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
- La Resolución número 0281 de 2008 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que reglamenta el acceso al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).

Otros avances

- Diseño e implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Inició en el 2007 con el funcionamiento de un plan diseñado por los nueve integrantes de la CBPD, con los aportes de organizaciones civiles de derechos humanos, insumos

del proyecto *The Missing* del Comité Internacional de la Cruz Roja, la legislación nacional vigente, el Manual de Naciones Unidas para la prevención e investigación efectiva de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias y el Manual de Naciones Unidas para la Investigación y Documentación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El objetivo principal es encontrar con vida a las personas desaparecidas presuntamente forzadas, que ellas se reintegren a su núcleo familiar y social, y, de no ser posible lo anterior, entregar de manera digna los restos óseos a los familiares de las víctimas del delito de desaparición forzada, para que se pueda realizar el proceso de duelo conforme a sus costumbres y con absoluto respeto de sus creencias se han diseñado estrategias regionales que concuerdan con la conducta de quienes cometen estos delitos en las distintas zonas del país.

- En la promoción y divulgación de normas, instrumentos y mecanismos de lucha contra la desaparición forzada, se capacitaron dos servidores de cada una de las 36 defensorías regionales, con énfasis en Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) y Registro Nacional de Desaparecidos (RND).

También se capacitaron a servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así:

Cuadro No. 1. Capacitaciones año 2012

	Ciudad	Número de Servidores
1	Barranquilla	72
2	Buenaventura	44
3	Puerto Carreño	16
4	Bogotá	81
5	Cartagena	37
6	Florencia	18
7	Fiscalía General de la Nación UNCDES	25
8	Defensorías regionales	80
	Total	373

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Con recursos de cooperación internacional, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Justicia Transicional Programas Promoción de la Convivencia y Fortalecimiento a la Justicia, se realizaron cinco documentales focalizados en los siguientes temas: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Mecanismo de Búsqueda Urgente, Plan Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Desaparecidos y Administración de Bienes.

Así mismo, en desarrollo del primer año de la Ley de Homenaje para el mes de agosto de 2011, se organizaron seminarios con medios masivos de comunicación en Bogotá, Cali y Cartagena.

- Acompañamiento a familiares de víctimas de desaparición presuntamente forzada y participación en jornadas de documentación, se aunaron esfuerzos con la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Justicia y Paz, personerías municipales y hospitales municipales, entre otros, con recursos de cooperación internacional del PNUD. Se trabajó en cinco regiones priorizadas: Magdalena, Córdoba, Nariño, Urabá y Bogotá.

Cuadro No. 2. Acompañamiento en jornadas de atención a víctimas

	Municipio	Total Asistentes por Jornada	Total Ingreso Registro Nacional de Desaparecidos
1	Arboletes	123	43
2	San Juan de Urabá	140	31
3	Pivijay	313	41
4	Ricaurte	70	55
5	Remolino	40	27
6	Salamina	40	10
	Total	726	207

Fuente: Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

3. Registro Nacional de Desaparecidos (RND)

El RND es un sistema de información referencial⁴, útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia medicolegal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del mecanismo de búsqueda urgente.⁵

En la actualidad el RND⁶ se compone de cuatro plataformas, a saber: 1) Consultas públicas, 2) Sistemas de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), 3) Sistema Internet Consulta Masiva Información (SICOMAIN) y 4) Sistemas Información Nacional Estadísticas Indirectas (SINEINML). La finalidad es dotar a las autoridades públicas de un instrumento técnico que sirva de sustento en el diseño de políticas preventivas y represivas en relación con la desaparición forzada e informe a la comunidad sobre los registros de personas desaparecidas.

En el Registro Nacional de Desaparecidos hay datos acumulados correspondientes a los reportes efectuados por familiares de las víctimas, autoridades competentes y la comunidad en general. Se conservan registros de hechos acaecidos desde 1900, se discriminan cifras de

4 Inició en 2007 con datos suministrados por las entidades intervinientes de acuerdo con sus funciones y con base en los informes de personas conocedoras de los hechos.

5 Artículo 2º del Decreto 4218 de 2005. Este sistema aparece en el artículo 9º de la Ley 589 de 2000.

6 *Registro Nacional de Desaparecidos*. Plataforma administrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y supervisada por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Consulta realizada en el Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC <http://190.26.211.106:8083/sirdec/IngresarSistema.do> - Viernes 20 de abril de 2012 11:00 a. m.

desaparición y de desaparición presuntamente forzada⁷, por georreferencia y caracterización por edad, sexo y actividad del sujeto pasivo.

Registro Nacional de Desaparecidos a 2011

Cuadro No. 3. Personas en presunta desaparición forzada:

Año	Desaparecidos presuntamente forzados	Aparecidos con vida	Aparecidos muertos	Continúan desaparecidos
2007	195	4	12	179
2008	3.306	57	133	3.116
2009	7.077	120	380	6.577
2010	4.174	61	30	4.083
2011	2.666	42	36	2.588
Total	17.418	284	591	16.543

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC.

Cuadro No. 4. Personas desaparecidas:

Año	Desaparecidos	Aparecidos con vida	Aparecidos muertos	Continúan desaparecidos
2007	4.351	927	455	2.969
2008	15.830	1.271	673	13.886
2009	18.431	3.080	760	14.591
2010	14.175	3.330	477	10.368
2011	13.182	3.293	284	9.605
Total	65.969	11.901	2.649	51.419

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos SIRDEC.

- 7 *Conceptos.* La desaparición se diferencia de la desaparición forzada, en que la primera es el universo de personas ausentes por diferentes causas, entre ellas por: decisión voluntaria, enfermedad mental y demás vulneraciones al derecho a la salud, extravío involuntario originado en accidentes o detenciones. Corresponde a una condición en la que se ignora el paradero de la persona.

La desaparición forzada, se tipificada en el Código Penal colombiano: cuando “El particular que someta a otra persona a privación de su libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley...”, tipo penal de resultado, de lesión, pluriofensivo, con sujeto activo indeterminado singular.

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos:

“La desaparición forzada de personas viola toda una gama de derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y enunciados en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y otros importantes instrumentos internacionales de derecho humanitario. En una desaparición pueden violarse también los siguientes derechos civiles o políticos: El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la libertad y seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición.” (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3_sp.pdf)

Se considera que es ‘presunta’ por que es posible y aún no se ha juzgado.

Finalmente, el Defensor del Pueblo, en su calidad de presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Colombia, en cumplimiento de las funciones de secretaría técnica de la misma, reafirma el compromiso institucional de apoyar y promover la investigación del delito de la desaparición forzada; insta a todos los ciudadanos a que informen con carácter inmediato a las autoridades competentes la desaparición de cualquier persona y se actúe de manera idónea y eficiente en la investigación y sanción justa del delito de desaparición forzada.

II. INFORMES ANUALES

A. INFORMES ANUALES GENERALES

A.1. PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS ANTE EL CONGRESO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

1. Principales actuaciones ante el Congreso de la República

En ejercicio de las atribuciones inherentes a la magistratura moral, el Defensor del Pueblo intervino ante el Congreso en el trámite de cerca de 18 proyectos de ley relacionados con derechos humanos. A continuación se sintetizan algunos de los pronunciamientos más importantes.

1.1. Proyectos de prevención de delitos relacionados con desaparición y secuestro de menores de edad y personas en discapacidad: Declaración de Ausencia por Desaparición, Alerta Luis Santiago y Sistema de Alerta Temprana

Por invitaciones al Defensor del Pueblo, la entidad se refirió a un grupo de proyectos de ley relacionados con la desaparición de personas que tuvieron origen en diversas iniciativas surgidas en el seno del propio Legislativo. De este tenor son los proyectos sobre *Declaración de Ausencia por Desaparición* (Proyecto de ley número 020/10, Cámara), el proyecto para *establecer medidas orientadas a la prevención del secuestro y desaparición de menores*, conocido como “Alerta Luis Santiago” (P.L. 56/11, Senado), y el proyecto que *crea el Sistema de Alerta Temprana para Menores, Discapacitados y Adultos Mayores Víctimas de Desaparición Forzada* (P.L. 70/11, Senado, 130/10, Cámara).

A juicio de la Defensoría, los proyectos presentaban dos problemas principales: consagraban por separado medidas similares entre sí que bien hubieran podido articularse en un proyecto, coherente y ordenado, que permitiera al Estado combatir de manera efectiva el fenómeno de la desaparición forzada. En segundo lugar, las medidas contribuían, además de la dispersión normativa, a la desarticulación de esfuerzos y recursos, pues parecían desconocer la existencia de instrumentos y procedimientos que se han ido adoptando para hacer frente a este delito. Desde la Ley 589 de 2000 hasta la ley que desarrolla el mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971 de 2005), las autoridades cuentan con un arsenal jurídico y procesal idóneo para investigar y establecer el paradero de personas víctimas de desaparición forzada, y para identificar y sancionar a los responsables. Por esta razón, la Defensoría centró su análisis de las iniciativas en la explicación de los mecanismos vigentes y en la posibilidad y necesidad de estudiarlos para definir una estrategia legislativa que permitiera decantar los diversos proyectos y propender por el fortalecimiento, la complementariedad y la articulación eficiente de los mismos con respecto a los procesos vigentes.

Al efecto, la Defensoría advirtió que existían dos mecanismos que podían realizar el objeto del proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición (Proyecto de ley número 020/10, Cámara), de protección de las víctimas de desaparición forzada. En primer lugar, la “declaración de ausencia” figura regulada por el artículo 96 del Código Civil, según la cual, cuando una persona ha desaparecido del lugar de su domicilio y se ignora su paradero, “se mirará el desaparecimiento como mera ausencia...”, y la representarán y cuidarán de sus intereses, sus apoderados o representantes legales. En segundo lugar, está el mecanismo de declaración de ausencia del secuestrado previsto en el artículo 23 de la Ley 282 de 1996, modificado por el artículo 26 de la Ley 986 de 2005. De otro lado, se puso de presente la existencia del mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971/05) y su relación con el procedimiento diseñado en el proyecto.

Un segundo proyecto es el relacionado con *Prevención del secuestro y desaparición de menores*, denominado ‘Alerta Luis Santiago’ (Proyecto de ley número 56 de 2011 Senado, 19 de 2010 Cámara), cuya finalidad propone la protección integral de los niños que sean víctimas del delito de desaparición o secuestro. El artículo 4º dispone la creación de la *Alerta Luis Santiago*, para lograr la “pronta recuperación de los niños que hayan sufrido cualquier tipo de desaparición o secuestro, además de evitar cualquier tipo de daño físico o psicológico”.

Lo que observó la Defensoría en el proyecto de ley fue la existencia de un catálogo de medidas, en principio, idóneas, pero que debían ser complementadas o articuladas al mecanismo de búsqueda urgente (Ley 971 de 2005) para lograr un conjunto de herramientas idóneas para los fines de prevención o rescate de los infantes. El sistema que se busca implementar a través de la Alerta Luis Santiago debía integrar medidas de orden judicial que, a título meramente propositivo, podían seguir las reglas y procedimientos del mecanismo de búsqueda urgente, para que fuera el juez que conoce de la desaparición quien coordine, con base en la información obtenida de la alerta, las medidas policivas requeridas para proceder al rescate.

Finalmente, sobre el proyecto que contempla la creación del Sistema de Alerta Temprana para Menores, Discapacitados y Adultos Mayores Víctimas de Desaparición Forzada (Proyecto de ley número 70/11 Senado, 130/10 Cámara), la Defensoría en su concepto destacó que Colombia padecía un drama humanitario de enormes proporciones

por cuenta del fenómeno de la desaparición forzada, cuya cifra superaba las 50.000 víctimas. En consecuencia, no se observaba una razón para limitar o circunscribir el objeto del mecanismo proyectado a la población infantil, discapacitada o de adultos mayores, cuando el delito de desaparición afectaba sin distinción a toda la población y mayoritariamente a jóvenes y adultos, precisamente no incluidos como sujetos beneficiarios del Sistema de Alerta Temprana propuesto.

La Defensoría puntualizó que era necesario racionalizar el trabajo legislativo, para armonizar la producción normativa sobre temas estrechamente relacionados. Por ello, propuso un análisis de la integridad de la normativa existente sobre mecanismos de prevención y búsqueda de personas desaparecidas para coordinar esfuerzos, detectar vacíos o debilidades en las leyes existentes y definir, con fundamento en tal diagnóstico, cuáles eran las reales necesidades de regulación normativa.

1.2. Reforma a la justicia (Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, Acumulado con proyectos números 9, 11, 12 y 13 de 2011 Senado)

El Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dirigió invitación al Defensor del Pueblo “con el fin de conocer sus observaciones y comentarios sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 143/11 Cámara, 07/11 Senado “Por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la Justicia”, invitación remitida vía fax el viernes 25 de noviembre de 2011.

Dado que el texto de la reforma a la justicia propuesta había sufrido cambios considerables a lo largo de los debates en primera vuelta en el Congreso, el pronunciamiento de la Defensoría se hizo con relación al texto inicial, considerando temas que evidentemente ya no estaban dentro del articulado. En consecuencia, se mencionarán algunos tópicos importantes que permanecen en el proyecto y comentarios sobre algunos que han sido incorporados posteriormente.

Con respecto a la propuesta para reformar el artículo 116 de la Carta Política, la Defensoría expresó que el derecho a la administración de justicia implica el conocimiento, trámite y decisión de los casos por parte de funcionarios idóneos, especializados y autónomos (jueces naturales), lo cual debe ser la regla. Sin embargo, en la reforma acaba por convertirse en la excepción, dado el amplio catálogo de mecanismos especiales previstos en la reforma para establecer una especie de justicia “paralela”, al margen de la institucionalidad judicial y adicional a los que ya prevé el mismo artículo, tal como rige en la actualidad.

La función de administración de justicia se desagrega en múltiples personas, autoridades y funcionarios que no hacen parte de la rama judicial o no son necesariamente jueces, por medio de mecanismos y procedimientos de variada índole que podrían comprometer el debido proceso y el acceso efectivo a la justicia material. Esta abundancia de centros de administración de justicia probablemente milita en contra de las garantías procesales y de la calidad de las decisiones judiciales.

El artículo 221 del proyecto de Reforma plantea la ampliación del fuero penal militar estableciendo en el inciso 2º de este artículo la presunción de relación con el servicio, de las

operaciones y procedimientos de la fuerza pública y la consiguiente competencia de la Justicia Penal Militar cuando se cometan delitos por parte de los miembros de estas fuerzas. Para la Defensoría del Pueblo, dicha norma resulta contraria a la Constitución y a la interpretación que del fuero penal militar ha hecho la Corte Constitucional, para hacerlo compatible con la Carta Política y las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. En efecto, en varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha considerado que el fuero tiene un carácter excepcional y consiguientemente su aplicación debe ser restrictiva. Por lo demás, en ninguna circunstancia, conductas que violen o afecten los derechos fundamentales de las personas o ciudadanos del común, pueden arrojarse bajo el manto de una presunción, que en este contexto, resulta contraria a la Constitución, pues el monopolio y ejercicio de la fuerza sólo pueden reputarse legítimos, cuando se ejecutan de acuerdo con la Constitución y la ley.

El artículo 19 de la Reforma pretende adicionar un párrafo al actual artículo 250 de la Constitución. La nueva disposición contemplaría la posibilidad de que el Legislador asigne el ejercicio de la acción penal “a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación”.

Al margen de la discusión filosófica y política, basta decir que la víctima, por el hecho de serlo, no estaría en condiciones de adelantar el ejercicio de la acción penal en términos que garanticen el debido proceso, la imparcialidad y la objetividad, además de que tal posibilidad resulta a todas luces contraria al principio del juez natural y del acceso a un recurso efectivo para el investigado. Nada en un esquema semejante posibilitaría la realización de la justicia material y daría pábulo a estrategias de venganza privada y eventuales espirales de violencia.

Respecto de la supresión del Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría manifestó que la propuesta podría admitir mejor su reforma y racionalización, en lugar de la creación de una nueva institución. Para la Defensoría, un Consejo integrado por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y del Consejo de Estado actuales, como el que plantea la reforma, podría resultar inoperante y problemático para hacer frente a los desafíos y necesidades de la Rama. Las dimensiones del poder judicial, en términos de presupuesto, despachos judiciales, número de funcionarios, problemas y desafíos, hacen aconsejable mantener una estructura propia, autónoma e independiente de las Cortes, de manera que sea posible contar con funcionarios del más alto nivel con dedicación exclusiva a los temas y altas responsabilidades que entraña la administración de justicia. La conformación propuesta no permitiría que los presidentes en ejercicio de las altas Cortes dedicaran su tiempo y esfuerzos en proporción a las exigencias del gobierno de la Rama, pese a su compromiso y buena voluntad, además de que ello comprometería tiempo y energía que deben invertir en la sustanciación y decisión de los asuntos jurisdiccionales que le son propios, que por razón de su alta jerarquía, corresponden a casos de gran trascendencia y relevancia para la sociedad.

La reforma al artículo 186 de la C.P., contempla la segunda instancia para el juzgamiento de los congresistas ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, reforma que plantea a su vez la conformación de dos secciones al interior de dicha sala, según la reforma propuesta al artículo 235 C.P., para la Defensoría la instauración de esta segunda instancia de juzgamiento resulta conveniente y coherente con la garantía general de la doble instancia que está establecida como regla en la Constitución.

Dada la consecuencia derivada de las últimas reformas constitucionales, cuyo efecto visible ha sido el de concentrar un poder excesivo en manos del Ejecutivo, la tendencia

debiera apuntar a desactivar los mecanismos y competencias que apuntalan dicho poder. Sin embargo, se proponen dos reformas contrarias a dicha tendencia. Primero, se asigna al Presidente la posibilidad de elaborar directamente la terna para la elección del Procurador General de la Nación y, segundo, se deja en manos del Congreso la elección directa del Contralor General, proceso en el cual intervienen actualmente las Cortes.

Por lo demás, la elección de la totalidad de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de ternas elaboradas en su totalidad por el Gobierno nacional y elegidos por el Congreso entraña un diseño que va mucho más allá de la “colaboración armónica” entre poderes y que puede configurar una intromisión excesiva de los otros poderes públicos en los asuntos de la Rama. Para estos dignatarios de la Rama debería reafirmarse que sean elegidos de ternas en las que intervengan los propios magistrados de las Cortes, como sucede actualmente.

1.3. Marco Jurídico para la Paz (Proyecto de Acto Legislativo número 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo transitorio 66 a la Constitución y se modifica el artículo 122)

Un senador de la República presentó a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo reseñado, con el fin de introducir algunas modificaciones a la Constitución y crear lo que denominó el “marco jurídico para la paz”.

La primera modificación consiste en adicionar a la Carta Política un nuevo artículo transitorio, numerado como “artículo transitorio 66”, por medio del cual se asignan unos fines a los instrumentos de justicia transicional, se introducen los “criterios de priorización y selección” como inherentes a los instrumentos de justicia transicional y se contempla la posibilidad de la renuncia a la persecución penal para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional. La segunda parte de la reforma propuesta se refiere a la modificación del actual artículo 122 de la Carta, en virtud del cual la inhabilidad para ser candidatos a cargos de elección popular o ser designados como servidores públicos en razón de la condena por delitos que hubieren afectado el patrimonio del Estado, o relacionados con la pertenencia, promoción y financiación de grupos armados ilegales, o por delitos de lesa humanidad o narcotráfico, no se aplicaría a los miembros de dichos grupos armados ilegales que se desmovilicen en el marco de un proceso de paz con el Gobierno nacional.

La Defensoría del Pueblo expresó sus reservas por las posibilidades que el proyecto abría para los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y para funcionarios, militares y particulares vinculados con la violencia política, en general, y paramilitar en particular, gracias a la enorme “vía circunvalar” que se pretendía construir para posibilitar la legalización de personas responsables de la crisis humanitaria, política y moral que vive la Nación. A juicio de la Defensoría, más que la búsqueda de caminos para eludir la acción de la justicia y la imposición de las condignas penas, debía hablarse del fortalecimiento de la administración de justicia para cerrar la brecha de la impunidad y hacer efectivos los derechos de verdad, justicia y reparación de que son titulares, no sólo las víctimas directas de un conflicto que se degrada cada día, sino la totalidad de los colombianos honestos y abnegados que deben asistir con horror a la galería de iniquidades, arbitrariedades y sofismas con que se pretenden justificar las atrocidades que se ciernen cada día sobre ellos.

Si bien la paz es un fin de *principalísima* importancia para el Estado, pues así se desprende de la propia Constitución, este fin no puede considerarse como absoluto o sobre puesto sin consideración alguna a otros fines de trascendencia constitucional como son la garantía y respeto de los derechos humanos.

Sobre la segunda parte del proyecto, la Defensoría manifestó que ya la Corte Constitucional había clarificado el sentido y alcance del artículo 122 de la Carta Política, según la reforma introducida por el Acto Legislativo número 01 de 2009, diseñada precisamente para prevenir y sancionar los vínculos de los políticos en ejercicio con grupos armados al margen de la ley, en particular, grupos paramilitares.

La reforma propuesta pretende introducir una excepción a la regla de la inhabilidad por delitos comunes del artículo 122 C.P., consistente en que los condenados por tales delitos, queden habilitados legalmente para el ejercicio de funciones y cargos públicos. La Defensoría expresó su sorpresa al constatar que a tan solo un par de años de la reforma constitucional que buscó depurar a las corporaciones públicas y entidades del Estado de personas condenadas por sus vínculos con grupos armados al margen de la ley⁸ y a tan sólo un año de las últimas elecciones parlamentarias, se buscara tramitar una contrarreforma cuya consecuencia visible es dejar sin efectos la inhabilidad consagrada en el artículo 122 de la Carta. En efecto, los miembros de grupos armados al margen de la ley a los que se refiere el artículo 122, superior, tal como lo expuso la Corte Constitucional, son sujetos activos de delitos comunes, no políticos. Conforme a la propuesta, el Congreso podría entonces ordenar la inaplicación de la inhabilidad a las personas que han sido condenadas por pertenecer o tener vínculos con estructuras paramilitares o mafiosas, categorías que se inscriben precisamente en la categoría de delitos comunes.

Por lo demás, no parece acertado asociar el desarrollo de procesos de negociación política con sectores de la delincuencia común y de la criminalidad organizada, que son los sujetos destinatarios de la inhabilidad que establece el precitado artículo 122 C.P., de manera que no es coherente que, con la justificación de hacer precisamente coherentes los instrumentos de justicia transicional, como lo postula el título del proyecto, se introduzcan reformas que poco o nada tienen que ver con los procesos de paz y la terminación del conflicto armado, sino con decisiones de política criminal en sentido estricto.

2. Principales actuaciones ante la Corte Constitucional

2.1. *Dosis personal de estupefacientes*. Demanda contra el Acto Legislativo número 2 de 2009 (parcial). Expediente D-8371

Por medio del Oficio número 4010-005, del 4 de febrero de 2011, el Defensor del Pueblo planteó como problema jurídico el determinar si los cargos formulados en la demanda constituían vicios de competencia que darían lugar a una declaratoria de inexequibilidad por sustitución de la Constitución, o si se trataba de vicios materiales o de fondo proscritos en este tipo de debates, por lo que conllevarían un pronunciamiento inhibitorio.

⁸ Acto Legislativo N° 01 de 2009.

La Defensoría encontró que los argumentos de la demanda sustentaban más cargos por vicios de fondo que de competencia, y concluyó que la naturaleza absoluta de la prohibición regulada en el acto legislativo —a través de la expresión *“El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica”* que modificó el artículo 49 de la Constitución Política— entraba en contradicción con el principio constitucional de autonomía personal que solo está limitado por los derechos de los demás y el orden jurídico objetivo.

En este orden de ideas, solicitó la integración de la proposición jurídica completa, integrando a los efectos de un eventual fallo de inexequibilidad la totalidad del inciso que contiene la expresión demandada.

Decisión de la Corte: Mediante la Sentencia C-574 de 2011, la Corporación emitió un pronunciamiento inhibitorio al considerar que la demanda era sustancialmente inepta, ya que no presentaba la identificación precisa de la proposición jurídica demandada en toda su integridad y la satisfacción, en relación con toda ella, de una argumentación suficiente, requisitos indispensables para entrar a realizar el examen y proferir una decisión de fondo.

2.2. *Matrimonio Homosexual.* Demanda contra el artículo 113 del Código Civil, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 294 de 1996 y el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1361 de 2009. Expediente D-8376 y otro

El Defensor del Pueblo intervino en la demanda de inconstitucionalidad promovida contra las expresiones *“de procrear”* y *“un hombre y una mujer”* contenidas en el artículo 113 del Código Civil que define el contrato de matrimonio.

Para el Defensor, la expresión *“un hombre y una mujer”* del artículo 113 del Código Civil, resultaba exequible, y propuso a la Corte considerar un exhorto al Congreso de la República para que, en un término no mayor a dos legislaturas, regulara una forma de unión civil que tuviera efectos de protección para las parejas del mismo sexo y que resultaran análogos a los que otorga el matrimonio civil a las parejas heterosexuales.

Según el Defensor, el inciso 9º del artículo 42 de la Constitución que dispone *“Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil”*, faculta al Legislador para establecer otras formas de unión de naturaleza civil como aquella que regule efectos de protección en favor de las parejas del mismo sexo.

Finalmente, sobre las acusaciones en contra de las expresiones *“de un hombre y una mujer”* previstas en el inciso 1º, artículo 2º de las Leyes 294 de 1996 y 1361 de 2009, solicitadas en el libelo por integración normativa, el Defensor pidió su exequibilidad.

Decisión de la Corte: Mediante comunicado de prensa del 26 de julio de 2011, la Corte Constitucional anunció la Sentencia C-577 de 2011 en la que procedió a declarar exequible la expresión *“un hombre y una mujer”* contenida en el artículo 113 del Código Civil y a exhortar al Congreso de la República para que, antes del 20 de junio de 2013, legislara sobre los derechos de las parejas del mismo sexo con la finalidad de eliminar el déficit de protección que las afecta.

2.3. *Derogatoria de incentivos en acciones populares.* Demanda contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010. Expedientes D-8392 y D-8405 –acumulados–, por una parte, y Expedientes D-8433, 8435, 8440, 8443, 8449 y 8454 –acumulados–

Por medio de los Oficios números 4010-034 del 10 de marzo de 2011 y 4010-062 del 7 de abril de 2011, la Defensoría intervino en los procesos iniciados por la interposición de acciones públicas en contra de los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010, por medio de la cual se derogaron los incentivos para los actores populares previstos en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

En sus intervenciones, la Defensoría manifestó que la supresión de los incentivos en acciones populares compromete gravemente la viabilidad financiera del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y su capacidad para apoyar, financiar y promover acciones populares, sobre todo de los grupos más vulnerables de la población, que son los que carecen de recursos para promover, por cuenta propia, una demanda de esta índole. De igual forma, en la perspectiva del acopio o elaboración del acervo probatorio que servirá de sustento de la acción desde el comienzo, la derogatoria de los incentivos afecta gravemente la viabilidad del Fondo, único mecanismo con que cuentan los ciudadanos para obtener los recursos que se requieren para la preparación de la demanda. En consecuencia, la supresión de los incentivos consagrada en la Ley 1425 podía comprometer el derecho de acceso a la administración de justicia.

La derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 implicaba una medida de intervención particularmente intensa en los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, considerados en la perspectiva del derecho a la participación de los asociados en las decisiones que los afectan y en el control ciudadano a la gestión pública. El análisis de sus efectos, según los parámetros del principio de proporcionalidad, le permitió a la Defensoría concluir que la antedicha medida no resultaba idónea, necesaria ni proporcional para la realización de los fines constitucionales que fueron esgrimidos como justificación para su adopción.

La Defensoría solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la Ley 1425 de 2010, por ser contraria a los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, reconocidos por la Constitución y, a consecuencia de ello, pidió restablecer la vigencia de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Decisión de la Corte: Por medio de la Sentencia C-630 de 2011, la Corte declaró la constitucionalidad de las normas demandadas en los expedientes D-8392 y D-8405 en consideración a que (i) el Congreso de la República no viola el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, al derogar las normas que establecían un incentivo económico para el actor en las acciones populares (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998). Además, (ii) la supresión del incentivo a favor del actor popular no vulnera el principio de igualdad y equidad de las cargas públicas ni establece una restricción injustificada al acceso a la administración de justicia, derivada de una presunta pérdida de eficacia de la herramienta constitucional para la defensa de derechos colectivos. Por medio de la Sentencia C-631 de 2011, la Corte declaró la cosa juzgada constitucional de los restantes expedientes señalados, conforme a la decisión adoptada en la sentencia precitada.

2.4. Control a explotación ilícita de minerales. Demanda contra los artículos 106 y 276 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Expediente D-8779

Por medio del Oficio 4010-177 del 6 de diciembre de 2011, la Defensoría del Pueblo resaltó información estadística y algunos extractos del contenido de la investigación defensorial “La minería de hecho en Colombia”, publicada en diciembre de 2010, con el ánimo de presentar un panorama de las condiciones reales y actuales en las que se ejerce la minería de hecho en el país⁹.

En la medida en que el desarrollo de la actividad minera implicaba un perjuicio directo a las comunidades indígenas y afrodescendientes en cuyos territorios están ubicados los yacimientos, la Entidad recordó la jurisprudencia constitucional referida a la efectiva garantía del derecho a la consulta previa a grupos étnicos. Con fundamento en dichas reglas examinó la exposición de motivos y ponencias surtidas en el trámite del Proyecto de ley número 179/11 Cámara, 218/11 Senado, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, que se convertiría en la Ley 1450, dentro de la cual se hacía referencia a las actividades adelantadas por el Gobierno para dar cumplimiento al proceso de consulta previa. Sin embargo, dicha información resultó insuficiente para la constatación pretendida, por cuanto allí no se referían los pormenores del proceso y, por tanto, no era posible conocer cuál había sido su alcance real y efectivo.

En este sentido, la Defensoría solicitó a la honorable Corte determinar en el curso del proceso, si la consulta previa surtida para este caso se llevó a cabo con sujeción estricta a los parámetros, criterios y requisitos que han sido consolidados por la jurisprudencia constitucional a partir del Convenio 169 de la OIT y de las disposiciones constitucionales que garantizan y protegen la diversidad étnica y cultural, en particular, si se sujetó a los principios de la buena fe y de oportunidad.

En defensa de otros grupos vulnerables –fuera de las comunidades étnicas– que han derivado durante años su sustento de la minería informal (campesinos, colonos y empresarios informales, entre otros), la Entidad alegó el detrimento de los principios de confianza legítima, buena fe e igualdad, debido al cambio en los mecanismos de regulación y control de la actividad minera de la Ley 1382 por medio de la Ley 1450 que prohíbe y sanciona la minería informal o de hecho.

Decisión de la Corte: La última actuación es sobre el registro del proyecto de fallo de fecha 6 de febrero de 2012.

2.5. Protección de datos personales (*Hábeas Data*). Revisión previa de constitucionalidad de los Proyectos de ley números 046/10 Cámara, 184/10 Senado. Expediente PE-032

Por las características del proyecto y la extensión de la intervención, se presenta una síntesis de algunos de los puntos destacados por la Defensoría en su Oficio número 4010-070 del 25 de abril de 2011.

⁹ Adjunto al concepto, la Entidad remitió a la Corte el texto completo de la investigación.

La Defensoría expresó su desacuerdo con el catálogo de excepciones del artículo 2º, por cuanto terminan por hacer nugatorio el derecho fundamental de hábeas data respecto de un amplio conjunto de actividades. Sin embargo, el Legislador admitió en el párrafo del artículo 2º del proyecto que, respecto de bases de datos relacionadas con la seguridad y defensa nacional, control al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, así como la información de inteligencia y contrainteligencia, se aplicaran como mínimo los principios sobre protección de datos, de manera que esta excepción debería leerse como posibilidad de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, actualización, supresión y demás propios del derecho en estudio.

Sobre el artículo 6º del mencionado proyecto, que proscribía el tratamiento de información respecto de datos sensibles, pero admite el tratamiento referido a datos “*que el Titular haya hecho manifestamente públicos o sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial*”, la Defensoría manifestó que no existe razón para levantar el velo de protección que ampara los datos sensibles de las personas que hacen pública manifestación de información considerada sensible. Por el contrario, por tratarse de datos que comportan el riesgo de discriminación, segregación o violencia en contra de determinados grupos o segmentos de la población, es evidente que hacer pública manifestación de condiciones, preferencias, opiniones, orígenes, a partir de los cuales se deducen datos de naturaleza “sensible”, no justificaba en modo alguno la autorización para crear bases de datos de tal connotación, ni para llevar a cabo su registro y tratamiento.

El literal d) del mismo artículo 6º también establece como excluido de la prohibición del tratamiento de datos sensibles, aquellos que “*sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial*”. La Defensoría no encontró la finalidad de esta excepción ni, desde luego, tampoco la finalidad de dejar abierta la posibilidad de llevar a cabo un tratamiento de datos sensibles ventilados en juicios.

Respecto de la expresión “*Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley*”, contenida en el artículo 10 del proyecto de ley, la Defensoría expresó que de nada servía consagrar como derecho y principio del tratamiento de datos, la autorización o el consentimiento del titular, si la ley no preveía una consecuencia adversa para quien llevara a cabo el tratamiento, sin contar previamente con dicha autorización o sin estar facultado por la ley para realizarlo.

La Defensoría solicitó a la Corte Constitucional consignar en su fallo una interpretación amplia de los derechos, de manera que se entendiera que las garantías derivadas del derecho a la protección de los datos incluía, además de la rectificación y la actualización, la supresión y la disociación de la información.

El artículo 22 no consagra propiamente un trámite, sino que se limitaba a expresar que en lo no reglado en ella y en los procedimientos correspondientes, “se seguirán las normas pertinentes del Código Contencioso Administrativo”. La norma no determinó con precisión de cuáles ‘procedimientos’ se trataba, lo cual introducía un elemento de incertidumbre en la regulación. Para la Defensoría, el Legislador no podía deferir en una autoridad administrativa subordinada la reglamentación de los procedimientos y recursos para la protección de un derecho fundamental.

Para la Defensoría, el inciso 2º del artículo 22 del proyecto es contrario al artículo 152, literal a) de la Constitución, por hacer una remisión a normas administrativas y legales

ordinarias para efectos de determinar los procedimientos y recursos de protección de un derecho fundamental.

Sobre el artículo 27 del proyecto de ley, que faculta al Gobierno Nacional para regular lo concerniente al tratamiento sobre datos personales que requieran de disposiciones especiales, la Defensoría consideró que, según el artículo 152 de la Constitución, existe una reserva legal inequívoca, irrenunciable e indelegable de carácter estatutario para desarrollar el derecho fundamental de hábeas data, tanto por lo que se refiere a los datos personales en general como los referidos a datos especiales o sometidos a condiciones especiales de tratamiento, como sería el caso de los datos sensibles.

Por otra parte, la Defensoría estimó que la posibilidad de que cualquier “interesado” o los “terceros” pudieran acceder a las bases de datos sobre antecedentes judiciales, según expresión del parágrafo 2º del artículo 29 del proyecto, era contraria a la Constitución. El dato sobre antecedentes judiciales debe tener un carácter restrictivo por los riesgos que implica su divulgación.

Sobre los incisos 2º y 3º del artículo 29, referidos a bases de datos de inteligencia y contrainteligencia, la Defensoría encontró que las condiciones particulares en que debe gestionarse una “orden de operaciones” o una “misión de trabajo”, en el sentido de que debe ser emitida por un servidor público que ostente nivel directivo, de comando o su equivalente (inciso 2º), es una cuestión de regulación orgánica propia de la legislación sobre inteligencia y seguridad, tema que, en sentido estricto, no guarda relación de conexidad con el objeto de esta ley.

En igual sentido, se observó que el inciso 3º del artículo 30 tampoco guarda unidad de sentido y de contenido con el tema del proyecto, a saber el tratamiento de datos personales. Este inciso consagra la reserva legal de los “documentos, información y equipos técnicos que desarrollan labores de inteligencia o contrainteligencia” por un término de 40 años “y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que corresponda en cada caso”.

3. Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico

3.1. Investigación sobre la institución de los antecedentes judiciales en Colombia

La Defensoría del Pueblo llevó a cabo una investigación denominada “La institución de los antecedentes judiciales en Colombia”, la cual se encuentra publicado en la página web de la Entidad¹⁰.

El estudio, iniciado a raíz del conocimiento por parte de la Defensoría del Pueblo de varios casos de personas afectadas por el contenido del certificado judicial digital, instaurado a partir de 2008 por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), reveló que existía un riesgo de discriminación, con base en la acreditación de antecedentes penales, en virtud de la adopción de la nueva leyenda contenida en el certificado, y que la normativa dedicada a la regulación de los antecedentes judiciales en Colombia

¹⁰ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/04/antecedentesJudiciales_.pdf

es dispersa, inconexa, confusa e insuficiente, lo cual generaba riesgos para la vigencia efectiva de derechos fundamentales.

A lo largo de la exploración, además, se evidenciaron inconsistencias normativas en torno a la naturaleza y función de la institución, vacíos en torno a las consecuencias jurídicas que se derivan de la anotación de antecedentes en el certificado judicial, y una notoria ambigüedad en la atribución de las facultades a las autoridades encargadas de la administración y utilización de estos datos, lo que riñe con el principio de certeza que debe rodear el goce de los derechos fundamentales.

Como consecuencia de ello, la Defensoría elaboró un preproyecto de ley para regular el tratamiento de datos sobre antecedentes judiciales, el cual será objeto de socialización y discusiones, antes de su presentación formal al Congreso de la República.

3.2. Preproyecto de ley sobre antecedentes judiciales

Este proyecto surgió del estudio ya mencionado sobre los antecedentes judiciales, al detectarse vacíos e inconsistencias en la normativa que regula esta importante materia.

El proyecto, que busca reglamentar “el acopio, registro, tratamiento y certificación de los antecedentes judiciales”, está integrado por 43 artículos distribuidos en diez capítulos que tratan sobre el objeto de la ley y de la finalidad de los antecedentes judiciales (capítulo I); el registro de antecedentes y de órdenes judiciales (capítulo II); deberes de las entidades a cargo del registro de antecedentes (capítulo III); la certificación de antecedentes (capítulo IV); la comunicación de los mismos (capítulo V); su término de permanencia (capítulo VI); su eliminación (capítulo VII); facultades de los titulares de la información (capítulo VIII); ejercicio de los derechos y las disposiciones finales.

Este modelo regulatorio parte de la concepción del antecedente judicial como “dato personal” sometido a las reglas y principios del derecho fundamental a la protección de datos personales o hábeas data. En consecuencia, recoge algunas disposiciones ya vigentes sobre la materia, en especial de la Ley 1266 de 2008, y también de la doctrina constitucional decantada por la Corte respecto al acopio, registro y circulación de información personal.

De ahí que estén contemplados principios tales como la calidad de los registros o datos, el consentimiento, proporcionalidad y razonabilidad de la información, la circulación restringida, la finalidad, la caducidad, la confidencialidad y la contradicción, entre otros. Se hace una distinción entre el registro de antecedentes con fines de “reseña” y el registro con fines de “certificación”, para derivar de allí consecuencias jurídicas concretas en cada caso. Se describen las modalidades de certificación, las condiciones para el suministro de información a terceros, distintos del titular de los datos, la eliminación de los antecedentes y, finalmente, las facultades a que da lugar el tratamiento, en especial, el acceso, la rectificación, el retiro, la disociación y la supresión de información, así como algunos artículos dedicados al trámite del recurso de ‘amparo informático’.

Este proyecto ha sido remitido a las entidades involucradas en el tratamiento de antecedentes judiciales tales como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia, entre otras. Durante el 2012 se tiene planeado un proceso de socialización, retroalimentación y ajustes con las

entidades mencionadas y con sectores de la Academia interesados en el tema, para hacer las adecuaciones respectivas y presentarlo a consideración del Congreso de la República.

3.3. Proyecto Educativo Comunitario (PEC) NASA

La Defensoría del Pueblo, por conducto de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales en calidad de coordinadora y la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas como dependencia especializada en el tema de derechos de grupos étnicos, prosiguió con las actividades para perfeccionar los resultados en el marco de este proyecto de apropiación del enfoque de derechos humanos en la educación propia de los pueblos indígenas en el resguardo Huellas.

Los funcionarios de las Delegadas involucradas revisaron el documento de lineamientos curriculares generales titulado “Recorriendo los caminos del PEC en el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos, Resguardo indígena de Huellas, Caloto”, elaborado por el consultor Franco Garzón Arcos, e igualmente revisaron el material didáctico interactivo para la comunidad educativa del resguardo. En esta fase fue necesario un estudio minucioso de los contenidos y de las formas de dicho material, que concluyó con algunas recomendaciones al Consultor y de algunos trabajos adicionales para su revisión, reconstrucción y edición final.

A la fecha, ya se encuentra en su versión definitiva y listo para su impresión y difusión.

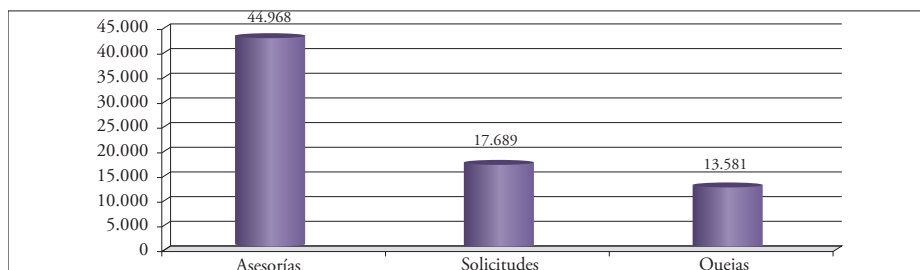
A.2. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA

La situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario, según el registro del Sistema de Información Visión Web ATQ sobre la atención y trámite de quejas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que puede considerarse una muestra de su realidad en Colombia, puede resumirse respecto al 2011, de la siguiente manera:

1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2011

A través de sus 38 unidades operativas, la Defensoría del Pueblo, en el año 2011, atendió, tramitó y registró 76.238 peticiones, así: 44.968 asesorías, 17.689 solicitudes y 13.581 quejas. Es importante resaltar que el registro de esta atención defensorial es el más alto en la historia de la entidad¹¹. Ver gráfico No. 1

Gráfico No. 1. Registro de peticiones atendidas y tramitadas Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

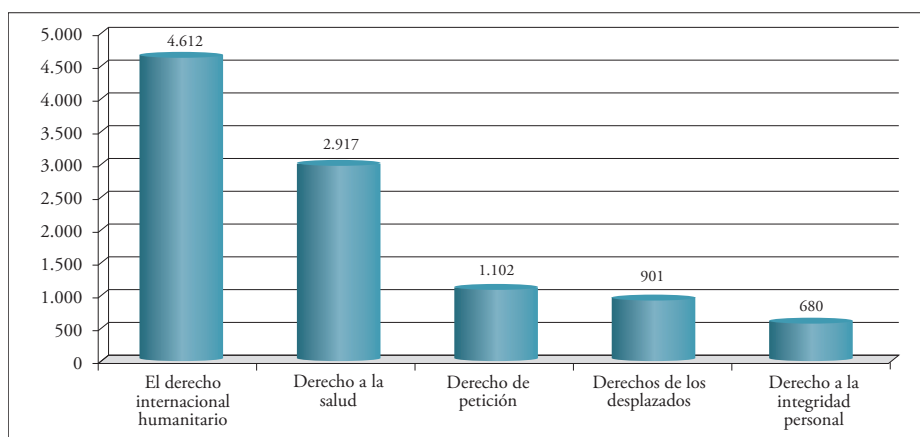
11 *Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*: XII (53.037 peticiones registradas. P. 41), XIII (41.820 peticiones registradas. P. 39), XIV (56.629 peticiones registradas, P. 33), XV (70.910 peticiones. P. 35), XVI (72.456 peticiones registradas. P. 103), XVII (72.881 peticiones. P. 83), XVIII (68.100 peticiones. P. 79). No obstante lo anterior, el número de peticiones (asesorías, solicitudes y quejas) atendidas, tramitadas y registradas en el Sistema de Información Visión Web ATQ de la Defensoría del Pueblo es dinámico, lo cual quiere decir que resueltas las dificultades técnicas y activado el registro de la gestión en las unidades operativas, el registro de la atención por cada periodo puede variar.

Para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el año 2011, la Defensoría tiene en cuenta el registro de quejas que para este periodo fueron 13.581, que se atendieron y tramitaron ante las autoridades competentes por los servidores públicos de la entidad ubicados en las sedes de las 32 capitales de departamentos, en 4 regiones especiales, a saber: Urabá, Magdalena Medio, Bogotá D. C. y la Provincia de Ocaña - Región del Catatumbo, y, además, en el Centro de Atención Ciudadana y en la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

1.1. Los cinco Derechos más violados durante el año 2011

En el año 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, los cinco derechos violados más recurrentemente en el territorio nacional fueron: el derecho internacional humanitario con 4.612 infracciones, seguidas en su orden por el derecho a la salud con 2.917 violaciones, el derecho de petición con 1.102, los derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia con 901 y el derecho a la integridad personal con 680 violaciones, con un total de 10.212. Ver gráfico No. 2.

Gráfico No. 2. Los derechos más violados. Año 2011



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

1.1.1. Lugares en que se violaron estos cinco Derechos

Según este registro estadístico los departamentos en que más se infringió el derecho internacional humanitario en este periodo fueron: Antioquia con 2.417 infracciones, Valle del Cauca con 339, Caldas con 292, Chocó con 219 y Tolima con 192.

El derecho a la salud se violó en forma más recurrente en los departamentos: del Valle del Cauca con 410 violaciones, Magdalena con 400, Quindío con 384, San Andrés y Providencia con 268 y Santander con 210.

Los departamentos en que más se violó el derecho de petición fueron: Quindío con 491 violaciones, Santander con 92, San Andrés y Providencia con 72, Tolima con 64 y Cesar con 55.

Los derechos reconocidos por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado se violaron con mayor recurrencia en: Santander con 191 violaciones, Cesar con 167, Quindío con 106, Antioquia con 90 y Magdalena con 58.

Según el mismo registro, el derecho a la integridad personal se violó de manera más recurrente en: Cesar con 82 violaciones, Valle del Cauca con 62, Magdalena con 59, Córdoba con 49 y Quindío con 47. Ver cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Lugares en que más se violaron derechos en el año 2011

Infracciones al derecho internacional humanitario		Derecho a la salud		Derecho de petición		Derechos reconocidos a desplazados por la violencia		Derecho a la integridad personal	
Antioquia	2.417	Valle del Cauca	410	Quindío	491	Santander	191	Cesar	82
Valle del Cauca	339	Magdalena	400	Santander	92	Cesar	167	Valle del Cauca	62
Caldas	292	Quindío	384	San Andrés y Providencia	72	Quindío	106	Magdalena	59
Chocó	219	San Andrés y Providencia	268	Tolima	64	Antioquia	90	Córdoba	49
Tolima	192	Santander	210	Cesar	55	Magdalena	58	Quindío	47

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2. Los Presuntos responsables de estas violaciones en el año 2011

1.2.1. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario

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

En las infracciones al derecho internacional humanitario se estableció que los presuntos infractores más recurrentes fueron: los grupos armados ilegales no determinados con 1.725 infracciones, seguidos de otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC con 1.160, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC EP con 1.094, las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC¹² con 309, los grupos guerrilleros no determinados con 99, el Ejército de Liberación Nacional ELN con 55, el reducto del Ejército de Liberación Nacional EPL con cuatro (4) y el Ejército Revolucionario Guevarista ERG con una (1) infracción.

Las anteriores organizaciones armadas al margen de la ley¹³ son los actores del conflicto armado interno –algunas de las cuales han sufrido mutaciones en cuanto a su

12 En el Proceso de Paz convenido entre el Gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia no se desmovilizaron los siguientes grupos: El Bloque Capital, Bloque Cacique Pipinta y Autodefensas Campesinas del Casanare.

13 Grupos armados ilegales no determinados, otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), Estructuras no desmovilizadas Autodefensas, Grupos guerrilleros no determinados, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular Liberal (EPL) y Ejército Revolucionario Guevarista (ERG).

autodenominación—, que de conformidad con su organización y la intensidad de sus confrontaciones¹⁴ hacen exigible el acatamiento del derecho internacional humanitario vigente en el territorio nacional¹⁵, así como la consecuencial asistencia integral de sus víctimas; tal como se infiere, entre otros, de la atención y trámite de quejas en general de la Defensoría del Pueblo, y, en particular, de los casos relevantes que se presentan en el informe de gestión anual de la atención y trámite de quejas, que hace parte de este informe institucional¹⁶.

Con preocupación la Defensoría observa cómo en el año 2011, tras la no desmovilización del Bloque Capital en el proceso de paz del Gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia, a título del grupo armado ilegal autodenominado Águilas Negras Bloque Capital D. C. se amenaza a defensoras de derechos humanos, lideresas sociales y comunitarias que han buscado refugio y reciben protección del Estado en la ciudad de Bogotá. De igual manera procede este grupo armado ilegal contra los servidores públicos y representantes de organizaciones internacionales de derechos humanos que apoyan la labor de estas mujeres¹⁷.

1.2.1.2. La Fuerza pública

El registro de quejas por infracciones al derecho internacional humanitario de la Defensoría del Pueblo indica que en el año 2011 se atribuyó presuntamente a integrantes

¹⁴ Defensoría del Pueblo. *Peticiones: Q2011086089, Q2011086678, Q2012020060, Q2012001569, Q2012001021.*

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.* A / HRC / 19 / 21 / Add. 3, en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2011.doc>:

“D. Grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. P. 9. 37. En 2011, la oficina en Colombia observó con preocupación la continua expansión de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. Estos grupos, que se organizan en torno al narcotráfico y otras actividades criminales, generalmente evitan enfrentarse con la fuerza pública y tienen un impacto abrumador en la vida de la población.”

“38. La Alta Comisionada expresa su gran preocupación por la creciente violencia que despliegan estos grupos, especialmente en contra de líderes sociales, así como de funcionarias y funcionarios del Estado. (...)”.

Organización de los Estados Americanos. Comisión interamericana. *Informe Anual.* 2011. Capítulo IV. P. 347: “83. Durante el año 2011 la CIDH ha recibido, como en años anteriores, denuncias sobre grupos que actúan bajo las denominaciones de “Águilas Negras”, “Rastrojos”, “Los Paisas”, “los Urabeños”, “Renacer”, ERPAC y “Autodefensas Gaitanistas”, entre otros. Al respecto, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ya ha destacado que en las filas de estos grupos hay personas desmovilizadas de las antiguas organizaciones paramilitares, reclutadas voluntariamente o forzosamente y que varios de los actuales cabecillas fueron anteriormente mandos medios de esas organizaciones o militares.”

¹⁵ Ley 5ª de 1950, Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949; Ley 171 de 1994, Protocolo II del 8 de junio de 1977, Sentencias de Constitucionalidad SC-225 de 1995 y SC-291 de 2007 de la Corte Constitucional colombiana.

¹⁶ Ver en este informe de gestión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas los casos relevantes, de la Defensoría Regional Nariño.

¹⁷ Q2011044546 ALM. Queja abierta de oficio por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, debido a la circulación el 6 de junio de 2011 del siguiente escrito: “Águilas Negras. BLOQUE CAPITAL D. C. Sentencia a la pena de muerte a las perras guerrilleras de las farc las cuales se oponen a las políticas de nuestro gobierno y que hacen lavado de cerebro a los desplazados haciéndose pasar por líderes defensores de derechos humanos. Por más protegidas que estén les damos 20 días para abandonar la ciudad y a los que colaboran a esta partida de guerrilleros. ACNUR, CAS MUJER, RUTA PACÍFICA, FUNDHEFEM, ARCO IRIS, MESA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA, FUNDACIÓN SOCIAL, SISTEMA MUJER, AFROMUPAZ, CODHES, MOVICE, PNUD.(...)”.

de la fuerza pública 165 infracciones, así: del Ejército Nacional 119, de la Policía Nacional 43, de la Fuerza Área dos y de la Armada Nacional una infracción.

En el cuadro No. 2, según el registro de quejas recibido por la Defensoría del Pueblo en el año 2011, aparecen los presuntos responsables de las infracciones al derecho internacional humanitario:

Cuadro No. 2. Presuntos responsables de las infracciones al derecho internacional humanitario. Año 2011

Grupos armados al margen de la ley		Fuerza pública	
Grupos armados ilegales no determinados	1.725	Ejército Nacional	119
Otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC	1.160	Policía Nacional	43
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-EP	1.094	Fuerza Aérea	2
Estructuras no desmovilizadas Autodefensas	309	Armada Nacional	1
Grupos guerrilleros no determinados	99		
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	55		
Ejército Popular Liberal (EPL)	4		
Ejército Revolucionario Guevarista (ERG)	1		
Total grupos armados ilegales	4.447	Total fuerza pública	165
Total 4.612			

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2. Violaciones a los Derechos Humanos en el año 2011

Los derechos humanos más violados en el territorio nacional durante el año 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, fueron: el derecho a la salud, seguido del derecho de petición, los derechos reconocidos a las personas en situación de desplazamiento forzado y el derecho a la integridad personal. Ver gráfico No. 2.

1.2.2.1. El derecho a la salud sigue siendo el derecho humano más violado

Con preocupación registra la Defensoría que, después de ocho años de seguimiento a la violación de derechos humanos en el territorio nacional, el derecho a la salud siga siendo el derecho más violado. Los presuntos responsables de la violación del derecho a la salud durante el año 2011 fueron: Las Empresas Promotoras de Salud (EPS), con 1.482; seguidos, en su orden, de las ARS con 339; las autoridades del orden departamental con 195; los hospitales con 191, las IPS con 128 y los directores de establecimientos carcelarios con 104. La presunta responsabilidad en las violaciones al derecho a la salud registradas por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2011, se puede apreciar en el siguiente cuadro No. 3.¹⁸

Cuadro No. 3. Presuntos responsables de la violación al derecho a la salud

	No. DE VIOLACIONES
Empresas Prestadoras del Servicio de Salud (EPS)	1.482
Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado EPS-S (ARS) ARS ⁸	339

¹⁸ Es de tener en cuenta que, dentro del régimen subsidiado, hay Empresas Promotoras de Salud del sector público.

	No. DE VIOLACIONES
Autoridades del orden departamental	195
Hospitales	191
Instituciones Prestadoras de Servicios IPS	128
Directores establecimientos carcelarios	104
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	93
Autoridades del orden municipal	81
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	59
Ejército Nacional	51
Autoridades del orden nacional	42
En estudio	38
Autoridades del orden distrital	32
Entidades públicas prestadores de salud	18
Policía Nacional	16
Medicina prepagada	10
Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP)	8
Funcionarios de cárceles municipales	6
Funcionarios de juzgados	4
Instituto de Seguridad Social (ISS)	4
Funcionarios de fiscalías	3
Cajas de compensación familiar	3
Armada Nacional	3
Autoridades extranjeras	2
Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal en Liquidación/ Buen futuro	1
Organismos electorales	1
Auditoría General de la Nación	1
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	1
Total	2.917

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Al respecto, la Defensoría alerta a la Superintendencia Nacional de Salud, en su calidad de organismo rector del Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control, que cuando aparecen las autoridades departamentales, distritales o municipales como presuntos responsables de violaciones del derecho a la salud, teniendo en cuenta que las respectivas secretarías adelantan las investigaciones del nivel territorial según lo establecido en la Ley 715 de 2001¹⁹, se corre el grave riesgo de que estas se constituyan en juez y parte

19 <http://www.consultorsalud.com/biblioteca/documentos/2008/Cartilla%20competencias%20de%20IVC%20en%20salud%20en%20ET.pdf> Superintendencia de Salud. *Guía de Consulta-Entidades Territoriales. Competencias de Inspección, Vigilancia y Control en Materia de Salud. Tomo 1 Nivel Departamental y Distrital. 2. Aseguramiento. Normatividad Rectora. Impreso diciembre de 2007/Imprenta Nacional de Colombia.* “Respecto del tema del aseguramiento, la Ley 715 de 2001, le confiere a las entidades territoriales del orden departamental, la facultad de ‘Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del

de sus propias acciones, lo que afectaría negativamente el control a este servicio público y la responsabilidad estatal de garantizar el pleno ejercicio de este derecho.

Según el registro de quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2011, entre los 2.917 presuntos responsables de la violación al derecho a la salud, después del ítem ‘otros’, la presunta responsabilidad directa de estas violaciones recae, en su orden, en las siguientes empresas y autoridades: Coomeva EPS con 207, autoridades del orden departamental (gobernaciones y secretarías de gobierno) con 195, Nueva EPS con 187, Saludcoop con 183 y Caprecom ARS con 138. Ver cuadro No. 4.

Cuadro No. 4. Presuntos responsables directos de violaciones al derecho a la salud. Año 2011

	No. de violaciones
Otros	2.007
Coomeva EPS	207
Autoridades del orden departamental (gobernaciones y secretarías de gobierno departamental)	195
Nueva EPS	187
Salucoop	183
Caprecom ARS	138
Total	2.917

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

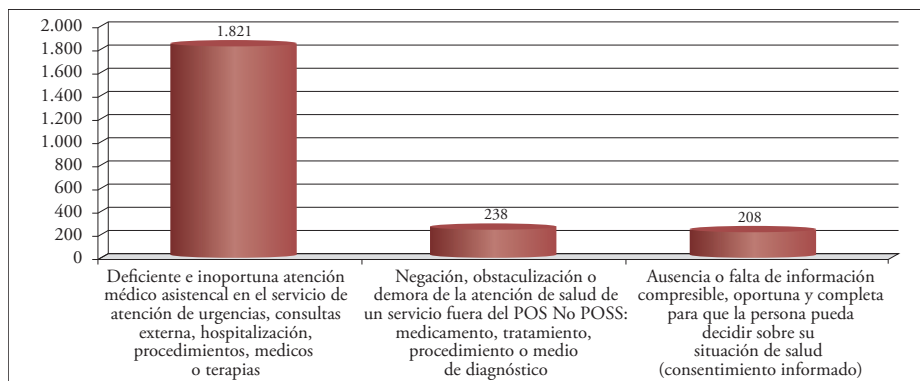
En el 2011, del total de 2.917 violaciones al derecho a la salud, registradas por la Defensoría del Pueblo, se desagregaron de este total 2.267, así: 1.821 fueron por la conducta de “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”; seguidas en su orden por 238 por la conducta de “Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POS-S: medicamento, tratamiento, procedimiento, o medio diagnóstico” y 208 por “Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)”. El resto de violaciones obedecieron a otras conductas violatorias del derecho a la salud. Ver gráfico No. 3.

aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los regímenes de excepción definidos en la Ley 100 de 1993’ (art. 43.4.1 Ley 715 de 2001), siendo pertinente señalar, que el mismo concepto aplica a los Distritos como se señala en el artículo 45 de la misma Ley.”

“Al analizar dicha competencia, cobra importancia la definición que sobre inspección, vigilancia y control efectuó la Ley 1122 de 2007, debiendo entender por el primero de tales conceptos, el conjunto de acciones dirigidas a efectuar seguimiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las cuales son de utilidad para solicitar y analizar información que sea requerida, considerándose como actividades de inspección las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones y la práctica de investigaciones administrativas.”

“Por su parte, la vigilancia es la facultad para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque los sujetos vigilados cumplan las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Finalmente, el control debe entenderse como la atribución para ordenar los correctivos dirigidos a la superación de situaciones críticas o irregulares de cualquiera de los sujetos sometidos a vigilancia, pudiendo sancionar aquellas actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico vigente”.

Gráfico No. 3. Conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud. Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

La Defensoría manifiesta su preocupación respecto al cumplimiento de estándares internacionales²⁰ relacionados con la calidad, la oportunidad y la accesibilidad de los servicios de salud de los habitantes del territorio nacional, en razón a que los datos anteriores indican que la conducta más recurrente en la violación al derecho a la salud durante el 2011 fue la “Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias”, que corresponde al 62.42% del total de las violaciones al derecho a la salud en este periodo.

Observa la Defensoría, que la deficiente e inoportuna atención en salud, aunada a débiles estrategias de inspección, vigilancia y control al servicio de salud, como se anotó anteriormente, dan cuenta de la reiterada violación al derecho a la salud durante los últimos ocho años, en que la entidad ha puesto en conocimiento de la opinión pública que este derecho humano es el más violado en el territorio nacional. Ver cuadro No. 9.

De otro lado, se destaca que para garantizar el derecho a la salud en conexidad con la vida y la vida digna, la Defensoría orientó el litigio defensorial constitucional de sus peticionarios, al haberse agotado la gestión directa para el restablecimiento de su derecho a la salud sin resultados positivos por parte de las autoridades compelidas. No obstante, varias de estas peticiones, con sus respectivos fallos de tutela, previa gestión del litigio defensorial, volvieron a la entidad para ser atendidas por presunto incumplimiento a lo ordenado por el juez constitucional.

De esta gestión también hizo parte el presunto incumplimiento de fallos de tutela al derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la vida digna, contra las autoridades que manejan el Sistema de Beneficiarios de Programas de Inversión Social del Estado (Sisbén), que previamente y por la conducta de “Inadecuada clasificación en el (Sisbén)”, en el año 2011, habían sido requeridas por la Defensoría en el trámite de quejas por violación al derecho a la

²⁰ Los estándares internacionales comprenden: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) (vigente en Colombia a partir del 3 de enero de 1976 por Ley 74 de 1968) y la Observación General No. 14 del 2000 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU.

salud, teniendo en cuenta que con la implementación de la llamada Metodología Sisbén III, ordenada por el Ministerio de la Protección Social e implementada por los entes territoriales, reclasificaron la población inscrita en el régimen de salud subsidiada, obstaculizándoles el acceso a este servicio y la realización del derecho a la salud. Autoridades que posteriormente también se negaron, en principio, a cumplir los fallos de tutela proferidos por los jueces constitucionales en los que se protegían los derechos a la salud en conexidad con la vida y la vida digna, tal como se puede apreciar, por ejemplo, en la gestión realizada por la Defensoría Regional Antioquia²¹, lo que también pudo haberse registrado en otros departamentos del país, toda vez que esta metodología se implementó en todo el territorio nacional.

Así las cosas, las quejas por incumplimiento de fallos de tutela al derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la vida digna, conocidos por la Defensoría del Pueblo durante el año 2011 fueron 204, muchas de las cuales se relacionaron con personas que padecen enfermedad terminal y a las cuales se les estaría afectando el derecho a la vida misma. Ver cuadro No. 5 y gráfico No. 4.

Cuadro No. 5. Quejas atendidas y tramitadas por incumplimiento a fallos de tutela a protección del derecho a la vida, en conexidad con la vida y a la vida digna. Año 2011

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Antioquia	Caprecom	2
	Comeva	4
	Comfama	1
	Nueva EPS	14
	Salud total	6
	Salud cooperativa	4
	Sura EPS	4
	Sisbén	48
Total Antioquia		83
Atlántico	Cajacopi	1
Total Atlántico		1
Bogotá	Cafesalud	2
	Colsubsidio	1
	Saludcoop	1
	Otras	5
Total Bogotá		9
Caldas	Otras	2
	Saludcondor	1
	Humana Vivir	1
	Caprecom	1
Total Caldas		5

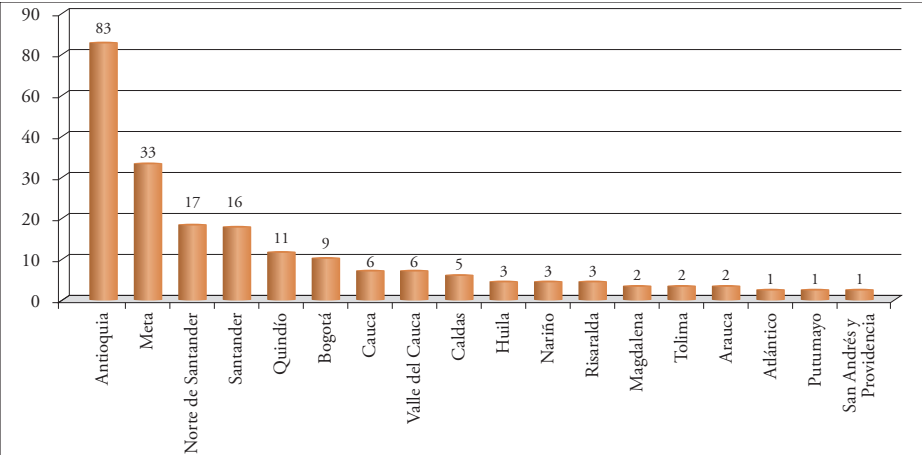
21 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Resolución N° 3779 del 30 de agosto de 2011. Implementada en el departamento de Antioquia, mediante la Circular 000207 del 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Salud y Protección Social de Antioquia.

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Cauca	Caprecom	2
	Asmedsalud	1
	Nueva EPS	1
	Otras	2
Total Cauca		6
Huila	Confamiliar Huila	2
	Eps Comparta	1
Total Huila		3
Magdalena	Nueva eps	1
	Humana vivir	1
Total Magdalena		2
Meta	Cajacopi	10
	Humana	4
	Saludcoop	3
	Otras	16
Total Meta		33
Nariño	Caprecom	1
	Confamiliar de Nariño	1
	Emsanar	1
Total Nariño		3
Norte de Santander	Solsalud	4
	Caprecom	1
	Comparta eps	1
	Otras	11
Total Norte de Santander		17
Putumayo	Otros	1
Total Putumayo		1
Quindío	Nueva eps	1
	Salud vida	1
	Otras	9
Total Quindío		11
Risaralda	Iss	1
	Ejército Nacional	1
	Dirección Sanidad Seccional	1
Total Risaralda		3
Santander	Solsalud	3
	Coomeva	2
	Nueva EPS	1
	Otras	10
Total Santander		16
Tolima	Salud Vida EPS	1
	Caprecom EPS	1
Total Tolima		2

Lugar de atención	Presunto responsables	No. quejas
Valle del Cauca	Caprecom EPS	1
	Coosalud	1
	Otros	4
Total Valle del Cauca		6
Arauca	Comparta EPS	2
Total Arauca		2
San Andrés y Providencia	Caprecom	1
Total San Andrés y Providencia		1
Total general		204

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 4. Lugar de atención de quejas por incumplimiento de fallos de tutela de protección al derecho a la salud, en conexidad con la vida y a la vida digna. Año 2011.

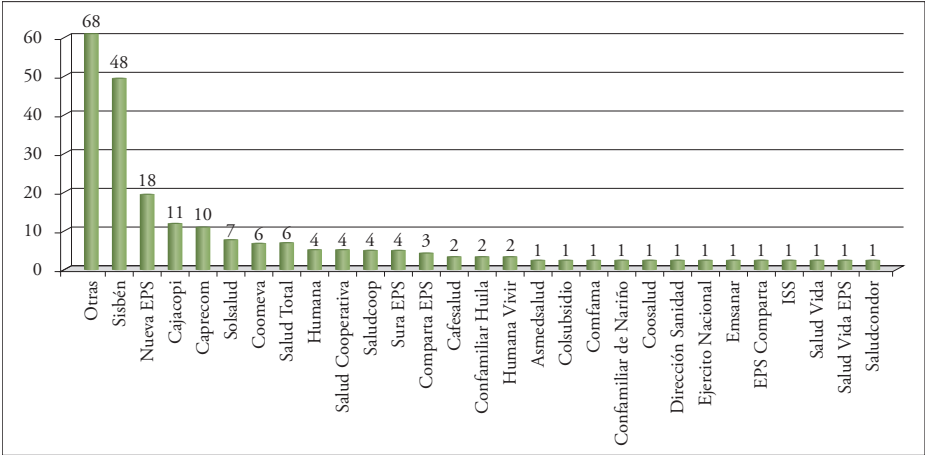


Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

El anterior ciclo de atención defensorial en busca de la plena realización del derecho a la salud, a través de los diferentes procesos y dependencias misionales de la Defensoría del Pueblo, ha evidenciado la crisis del sistema de salud (ver capítulo respectivo) y, por consiguiente, es imperativo urgir a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias y suficientes, a fin de garantizar la realización de este derecho, cuya inoportuna asistencia ha dado lugar a las reiteradas sentencias de tutela de los jueces de constitucionalidad, que han encontrado que estas fallas en la prestación del servicio a la salud violan el derecho fundamental a la vida y la vida digna, en conexidad con el derecho a la salud.

Los presuntos responsables más recurrentes de estos incumplimientos, calificados como quejas por violación al derecho a la vida, a la vida digna o la salud en conexidad con la vida, según el caso, fueron los siguientes: la categoría ‘Otros’, con 60, el Sisbén con 48, la Nueva EPS con 18 ,Cajacopi con 11 y Caprecom con 10. Ver gráfico No. 5.

Gráfico No. 5. Representación gráfica de la presunta responsabilidad en incumplimiento a fallo de tutela que protegían la salud, en conexidad con la vida y la vida digna. Año 2011.



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2.2. El derecho de petición

Según las quejas registradas, los presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición por no dar respuesta a las solicitudes de información en ejercicio del derecho fundamental de petición, son: las autoridades del orden municipal con 221, las autoridades del orden nacional con 148, los particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado con 140 y los particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social con 122. Ver cuadro No. 6.

Cuadro No. 6. Presunto responsable de violación al derecho de petición

	No. de Violaciones
Autoridades del orden municipal	221
Autoridades del orden nacional	148
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	140
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	122
Integrantes del Ejército Nacional	60
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	60
Instituto de Seguro Social ISS	50
Autoridades del orden departamental	42
Particulares que prestan servicios públicos financieros	29
Organismos electorales	27
Funcionarios de fiscalías	25
Integrantes de la Policía Nacional	21
Funcionarios de juzgados	20
En estudio	20

	No. de Violaciones
Hospitales	17
Directores establecimientos carcelarios	14
Funcionarios de personerías municipales	9
Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal en Liquidación/ Buen futuro	8
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	8
Instituto Agustín Codazzi	7
Particulares que prestan servicios públicos de educación	7
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode)	6
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)	5
Universidades públicas	5
Autoridades del orden distrital	4
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	4
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	3
Instituto de Medicina Legal	3
Órgano Autónomo del Estado (CAR)	3
Funcionarios de cárceles municipales	2
Integrantes Armada Nacional	2
Organismo de investigación	2
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	2
Autoridades extranjeras	1
Auxiliares de la justicia	1
Justicia penal militar	1
Caja de Compensación Familiar	1
Instituto Nacional de Salud	1
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	1
Total	1.102

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

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

Como se ha reiterado en los últimos años, la presunta responsabilidad de las violaciones o revictimización de las víctimas de desplazamiento forzado recae, en su mayoría, en las autoridades del orden nacional encargadas de suministrar la asistencia a estas víctimas de la confrontación armada interna, con 702 violaciones, seguidas, en su orden, por integrantes del Ejército Nacional con 56, las autoridades del orden departamental con 32, las del orden municipal con 29 y las demás, según el siguiente cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Presuntos responsables de revictimización a las personas en condición de desplazamiento forzado

	No. de Violaciones
Autoridades del orden nacional	702
Integrantes del Ejército Nacional	56
Autoridades del orden departamental	32
Autoridades del orden municipal	29

	No. de Violaciones
En estudio	21
Integrantes de la Policía Nacional	14
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	12
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	8
Particulares que prestan servicios públicos financieros	4
Organismos electorales	3
Autoridades del orden distrital	3
Caja de compensación familiar	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	2
Funcionarios de juzgados	2
Funcionarios de personerías municipales	2
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	2
Funcionarios de fiscalías	2
Particulares que prestan servicios públicos de educación	1
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	1
Comisión Nacional del Servicio Civil	1
Organismo de investigación	1
Total	901

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Respecto a la asistencia del Estado en la atención a estas víctimas, se ha detectado que las entidades encargadas de realizar los pagos en efectivo restringen el derecho al imponer limitaciones, como, por ejemplo, que estos pagos solamente puedan hacerse en determinadas sucursales del Banco Agrario (entidad autorizada para estos efectos), o la exigencia de requisitos formales de cédula plastificada que terminan negando la urgencia de dicho derecho de asistencia; por lo cual la Defensoría del Pueblo ha impartido instrucciones de articular la atención de peticiones al litigio constitucional defensorial, a fin de que las entidades parte del Sistema de Atención Integral actúen de manera articulada y eficaz, garantizando oportunamente a las víctimas el acceso a dicha asistencia.

1.2.2.4. Derecho a la integridad personal

Según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, los presuntos responsables más recurrentes de las violaciones al derecho a la integridad personal son: integrantes de la Policía Nacional con 253, seguido de 195 que se encuentran en estudio y los particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado, con 74. La presunta responsabilidad en la violación a este derecho durante el año 2011 se ilustra en el siguiente cuadro No. 8.

**Cuadro No. 8. Presuntos responsables de violación
al derecho a la integridad personal Año 2011**

	No. de Violaciones
Integrantes de la Policía Nacional	253
En estudio	195
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	74

	No. de Violaciones
Integrantes del Ejército Nacional	53
Directores de establecimientos carcelarios	27
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	21
Funcionarios de cárceles municipales	18
Autoridades del orden municipal	10
Funcionarios de fiscalías	5
Autoridades del orden nacional	3
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	3
Particulares que prestan servicios públicos de educación	3
Autoridades del orden departamental	2
Integrantes de la Fuerza Aérea	2
Funcionarios de prisiones municipales	2
Funcionarios que prestan servicios públicos de educación	2
Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2
Particulares que prestan servicios públicos financieros	1
Integrantes de la Armada Nacional	1
Cuerpo Técnico de Investigación Judicial (CTI)	1
Seccional de Investigación Judicial (SIJIN)	1
Justicia penal militar	1
Total	680

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.2.2.5. Derechos más violados en el territorio nacional durante los últimos ocho años

La Defensoría ha informado a la opinión pública periódicamente, de acuerdo a sus registros, sobre la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en el territorio nacional, mostrando cuáles fueron los derechos más violados en cada anualidad, con el objeto de que las autoridades sean compelidas a garantizar y proteger los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario y adopten las medidas correspondientes. Ver el cuadro No. 9 que resume los derechos más violados en el territorio nacional en los últimos ocho años.

Cuadro No. 9. Derechos más violados en Colombia en los últimos ocho años, según el registro de quejas atendidas y tramitadas ante las autoridades competentes por la Defensoría del Pueblo

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2004	Infracciones al derecho internacional humanitario	6.296
	A la salud	2.063
	A la vida	896
	A la integridad personal	710
	De petición	686
	Defensa, al debido proceso y a las garantías judiciales	648

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2005	Infracciones al derecho internacional humanitario	5.488
	A la salud	2.364
	De petición	703
	A la integridad personal	613
	A la vida	571
	De los desplazados	526
2006	Infracciones al derecho internacional humanitario	6.611
	Derecho a la salud	2.869
	Derecho de petición	1.501
	Derecho a la vida	1.035
	Derecho a la integridad personal	785
	Derechos de los desplazados	714
2007	Infracciones al derecho internacional humanitario	7.001
	A la salud	2.872
	De petición	1.771
	A la vida	1.331
	Derechos de los desplazados	834
	Derecho a la integridad personal	633
2008	Derecho internacional humanitario	11.462
	A la salud	2.934
	De los desplazados	1.953
	De petición	1.732
	A la vida	1.203
2009	Infracciones al derecho internacional humanitario	10.533
	Derechos de los desplazados	4.431
	A la salud	3.597
	De petición	1.945
	A la vida	1.154
2010	El derecho internacional humanitario	5.012
	Derecho a la salud	3.176
	Derecho de los desplazados	1.896
	Derecho de petición	1.474
	Derecho a la integridad personal	744

Años	Derechos más violados	No. de violaciones
2011	El derecho internacional humanitario	4.612
	Derecho a la salud	2.917
	Derecho de petición	1.102
	Derechos de los desplazados	901
	Derecho a la integridad personal	680

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República²².

El anterior registro histórico indica que un grupo constante de derechos aparecen, de acuerdo al registro de la Defensoría, como los más violados durante los últimos ocho años, y, por ello, insta a las autoridades responsables a evaluar si se han tomado medidas para intervenir positivamente, o, de haberse tomado, a establecer dónde podrían estar las fallas para lograr su efectividad. La Defensoría ha recomendado garantizar el acceso a la salud, de conformidad con la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, investigar y juzgar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos conforme a los compromisos asumidos por el Estado a nivel internacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, respetando las competencias de la justicia ordinaria en la materia; requerir a los entes de investigación que administren pronta y cumplida justicia e indaguen sobre los móviles de la violación al derecho a la vida.

La Defensoría reconoce que las autoridades han adoptado medidas para superar las reiteradas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario²³, así como para reparar a las víctimas en el marco del sistema de justicia transicional²⁴; no obstante, estas parecen ser insuficientes para el logro del objetivo, en tanto continúan dándose las infracciones al derecho internacional humanitario, las violaciones de los derechos humanos y los casos de impunidad en relación con las infracciones y violaciones a estos derechos. De las medidas adoptadas recientemente se observa que la Fiscalía General de la Nación, por ejemplo, al evaluar la implementación del Decreto 2374 de 2010 informó en marzo de 2011 “(...) la

22 Ver. Defensoría del Pueblo. *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, enero-diciembre 2004, Bogotá D. C., 2005, p. 42; Defensoría del Pueblo. *Décimo tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, enero-diciembre 2005, Bogotá D. C., 2006, pp. 40 y 48; *Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2007, pp. 34, 37 y 38; Defensoría del Pueblo. *Décimo Quinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2008, pp. 39, 40 y 41; Defensoría del Pueblo. *Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 2009, pp. 104 y 105; Defensoría del Pueblo. *Decimoséptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, primera parte, Bogotá D. C., 2010, p. 85 y Defensoría del Pueblo. *Decimooctavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá D. C., 20 de julio de 2011, p. 80.

23 La Ley 1418 de 2011 aprueba la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Decreto 2374 de 2010, Ley 1424 de 2010, “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones” y su Decreto Reglamentario 2601 de 2011; Ley 1453 de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, entre otras normas.

24 Auto 094 de 2008, Protección a los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; Ley 1408 de 2010, sobre homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan otras medidas; Auto 174 de 2011, sobre medidas cautelares urgentes para el pueblo indígena awa, los Decreto 1740 de 2010, 4065 de 2011, 3375 y 4912 de 2011, sobre protección a sujetos y grupos poblacionales; Ley 975 de 2005 sobre Justicia y Paz, Decreto 1290 de 2008, Ley 1448 de 2011 y Ley 1482 de 2011 sobre discriminación, entre otras normas.

planta de fiscales especializados creció en 36 por ciento dentro de la Fiscalía mientras que los procesos activos contra las bandas criminales se incrementaron en 99,8 por ciento”²⁵.

1.3. Violación a los Derechos de sujetos y grupos poblacionales de especial protección

La Defensoría, en ejecución de su Plan Estratégico 2009-2012, se ha comprometido a “brindar atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión tales como niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores”, personas en condición de discapacidad, “reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos”²⁶, a través de su esquema de atención especializada.

De la misma manera, el esquema de atención general de la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento, durante los últimos tres años, a los de derechos de estos sujetos y grupos de especial protección por parte del Estado, de los que también hacen parte los defensores de derechos humanos y la población de lesbianas, homosexuales, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI). El resultado de esta gestión aparece en el cuadro No. 10 y en los gráficos No. 6 al 14.

Cuadro No. 10. Violación a derechos reconocidos a sujetos y grupos poblacionales de especial protección

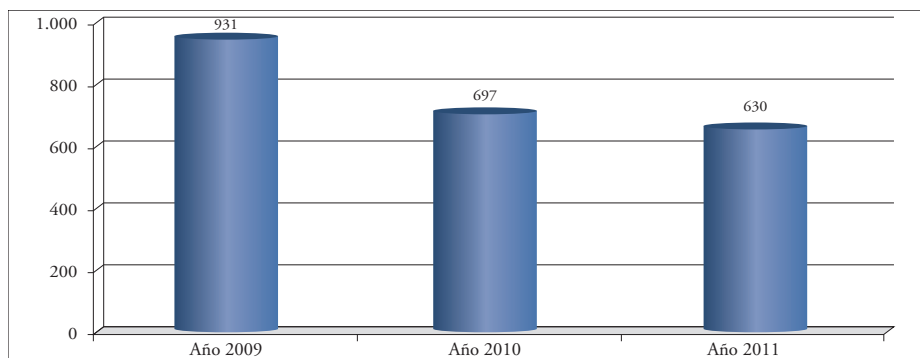
GRUPOS	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
	No. VIOLACIONES	No. VIOLACIONES	No. VIOLACIONES
Mujeres	931	697	630
Reclusos	536	877	907
Niños	419	300	225
Defensores de derechos humanos	227	332	303
Indígenas	167	168	216
Personas en condición de discapacidad	171	135	80
Niñas	131	218	152
Afrodescendientes	38	54	20
Población LGTBI	23	12	19
Total	2.643	2.793	2.552

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

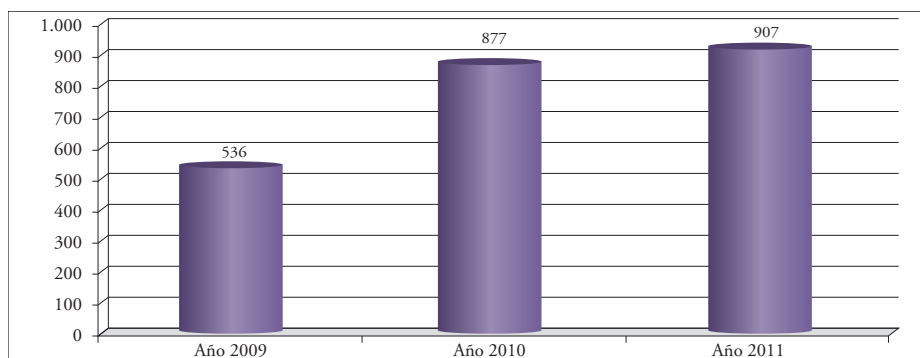
25 <http://m.eltiempo.com/politica/fiscal-de-dd-hh-investigar-crmenes-de-lderes-de-restitucin-de-tierras/9090316>.

También, en: Periódico *Vanguardia*. Bucaramanga. Miércoles 30 de marzo de 2011 - 12:00 A. Fiscalía no tiene el personal para enfrentar a las Bacrim, según explicó Morales: “la planta de fiscales especializados creció en 36 por ciento dentro de la Fiscalía mientras que los procesos activos contra las bandas criminales se incrementaron en 99,8 por ciento”. Por esa razón, la Fiscalía sustentó que es necesario que la ley de seguridad ciudadana contemple la creación de una unidad especializada dentro de la Fiscalía para atender el fenómeno de las Bacrim, ya que con esa medida se generan mayores recursos y mayor número de personal capacitado para enfrenar el fenómeno. Así mismo, la Fiscal anunció que las medidas de seguridad con que cuentan esos fiscales especializados son deficientes ya que no tienen, por ejemplo, carros blindados”.

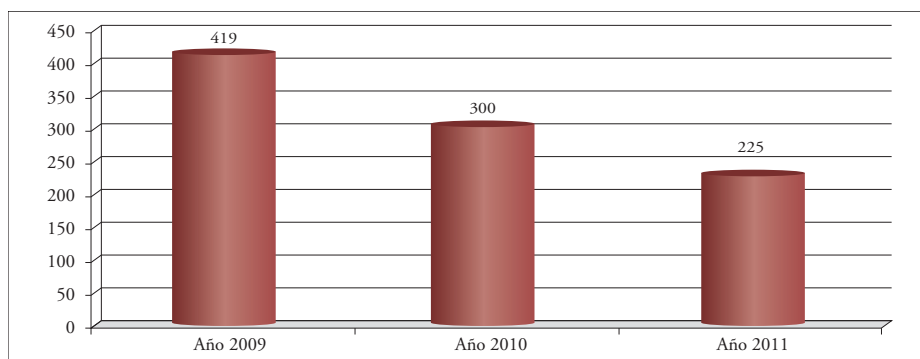
26 Defensoría del Pueblo. Resolución 753 de 2009, “por medio de la cual se adopta el nuevo Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2009 a 2012”. En <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/resolucion753PlanEstrategico.pdf>

Gráfico No. 6. Violación a los derechos de las mujeres. Años 2009, 2010 y 2011

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

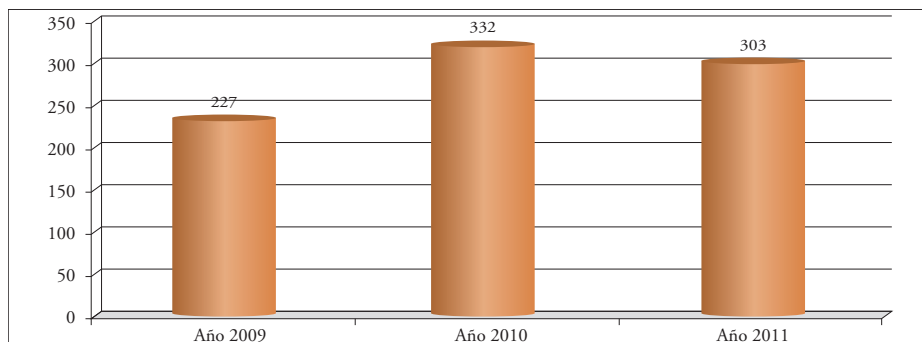
Gráfico No. 7. Violación a los derechos de los reclusos. Años 2009, 2010 y 2011

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 8. Violación a los derechos de los niños. Años 2009, 2010 y 2011

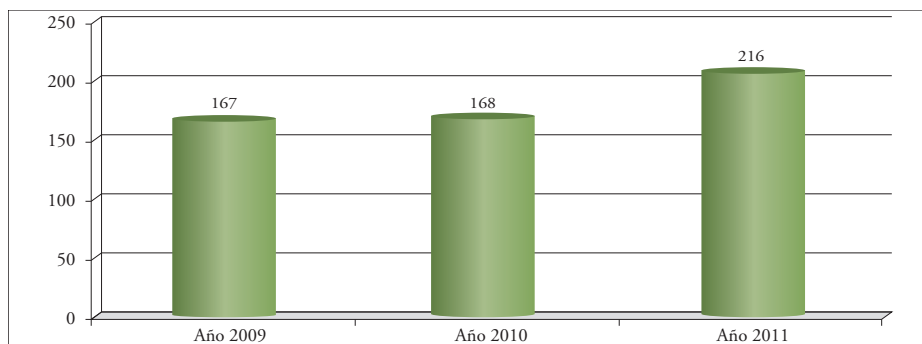
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 9. Violación a los derechos de los defensores de derechos humanos. Años 2009, 2010 y 2011



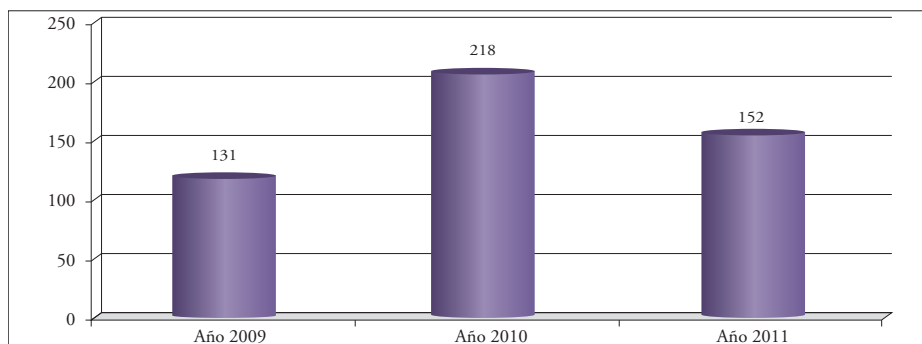
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 10. Violación a los derechos de los indígenas. Años 2009, 2010 y 2011



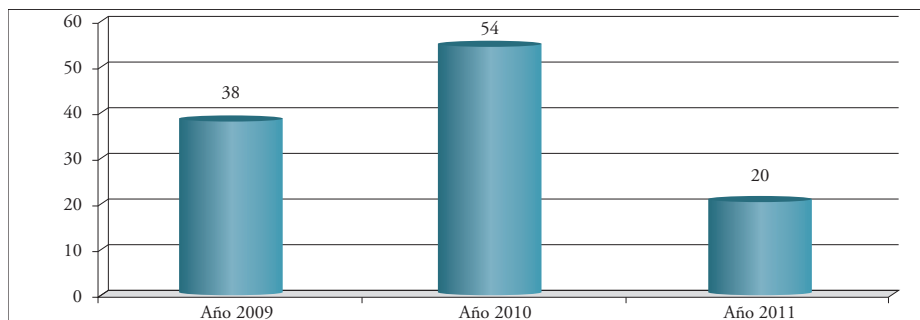
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 11. Violación a los derechos de las niñas. Años 2009, 2010 y 2011



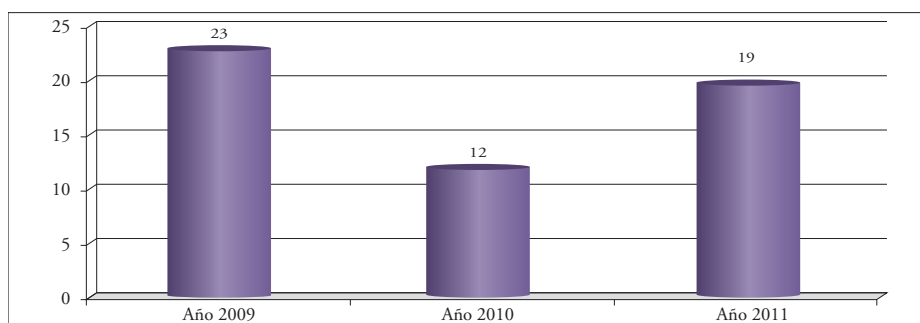
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 12. Violación a los derechos de los afrodescendientes. Años 2009, 2010 y 2011



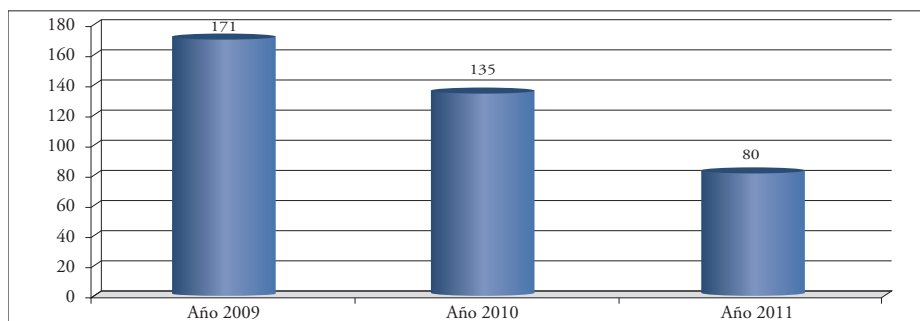
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 13. Violación a los derechos de la población LGTBI. Años 2009, 2010 y 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 14. Violación a los derechos de las personas en condición de discapacidad. Años 2009, 2010 y 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

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

El Observatorio de Graves Violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (OGVDHDIH) de la Defensoría del Pueblo tiene por objeto monitorear y hacer seguimiento periódico a las conductas consideradas como graves por la humanidad, respecto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario²⁷.

El Observatorio empezó en el año 2010 a hacer el seguimiento al catálogo de graves violaciones a los DD. HH. y al DIH adoptado por la entidad, previa concertación interinstitucional y a nivel nacional sobre el particular²⁸. Los indicadores, con sus respectivas variables, fueron diseñados por la Defensoría del Pueblo en el año 2009. El registro del Sistema de Información Visión Web ATQ, de las quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo, en sus 38 unidades operativas ubicadas en el territorio nacional, son el soporte de este mecanismo defensorial de observación de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Se destaca que la atención y trámite de quejas por graves violaciones a los DD. HH. y al DIH se realiza mediante gestión directa por los servidores públicos de la entidad, adscritos al proceso de atención de quejas, con el objeto de que se restablezca el derecho, y, de no ser esto posible, se repare en forma integral a las víctimas y a los perjudicados con estas conductas.

1.4.1. Derecho a la vida

Las vulneraciones del derecho a la vida provienen generalmente de conductas de presunta responsabilidad de servidores públicos y particulares que cuentan con la aquiescencia o tolerancia de estos y de infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los actores del conflicto armado interno, estatales y no estatales.

1.4.1.1. Ejecuciones extrajudiciales²⁹

El registro en el Sistema de Información Visión Web ATQ, de las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por los derechos y conductas consideradas como graves

27 Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Cartilla guía para la caracterización e identificación de casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*. Alvi impresores Ltda. Bogotá D. C., julio de 2008.

28 *Ibidem*.

29 “El término ‘ejecución extralegal’ abarca, desde una perspectiva jurídico internacional, ambos supuestos, al referirse a todas las muertes o privaciones de la vida realizadas fuera de la ley, incluyendo por consiguiente tanto las producidas como consecuencia de una sentencia dictada en violación de las garantías jurídicas y procesales mínimas establecidas por el Derecho Internacional (aunque dicha sentencia se ajuste al derecho interno del Estado en cuestión), como las producidas por la acción directa o indirecta de las autoridades públicas en el curso de sus actuaciones, o por grupos de personas que actúan por instigación, complicidad o tolerancia de las mismas”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 55 (caso 11.137) de Argentina, del 18 de noviembre de 1997. 32 Antonio Blanc Altemir, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1990, pp. 381 y 382. En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo.

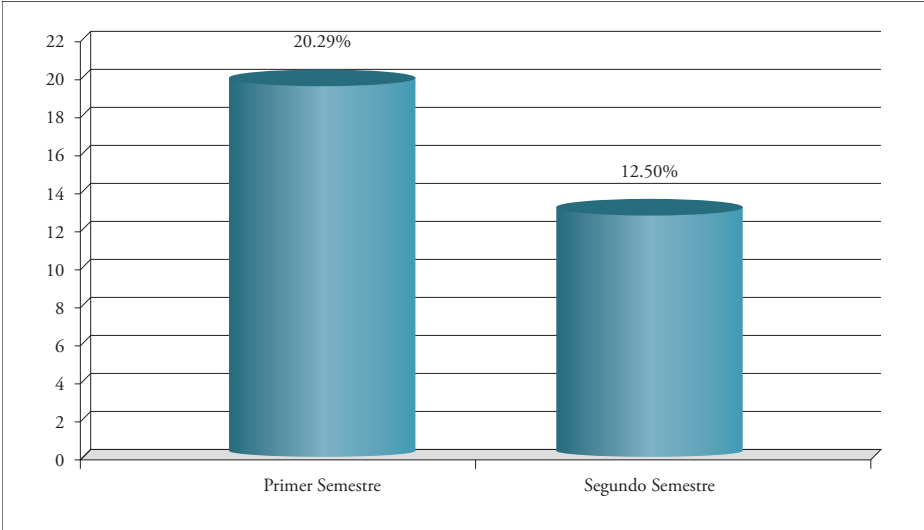
violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, señala que las violaciones al derecho fundamental a la vida, de presunta responsabilidad de servidores públicos fueron 117, de estas 20 fueron por presuntas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, atribuidas a miembros de la fuerza pública³⁰. El mayor número de estas violaciones se atendió y tramitó en el primer semestre de 2011, con un registro de catorce (14) presuntas ejecuciones extrajudiciales y en el segundo semestre seis (6), que corresponden a un 18.84% de las violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos. Ver cuadro No. 11 y gráfico No. 15.

Cuadro No. 11. Ejecuciones extrajudiciales

Periodo y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Violaciones por presuntas ejecuciones arbitrarias	14		6	
		20,29		12,50
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos.	69		48	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 15. Ejecuciones extrajudiciales. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

30 El reporte corresponde a las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por la Defensoría del Pueblo, independientemente que los hechos y la radicación de las quejas correspondan a otro tiempo. Ver Cuadro No. 7 Relación de víctimas de ejecuciones extrajudiciales o extralegales de presunta responsabilidad de integrantes de la Fuerza Pública, en el Informe de Gestión en la Atención General de la Defensoría del Pueblo 2011. Los hechos de presuntas ejecuciones en 2011 fueron 12 y el resto correspondieron a otros años.

1.4.1.2. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales³¹

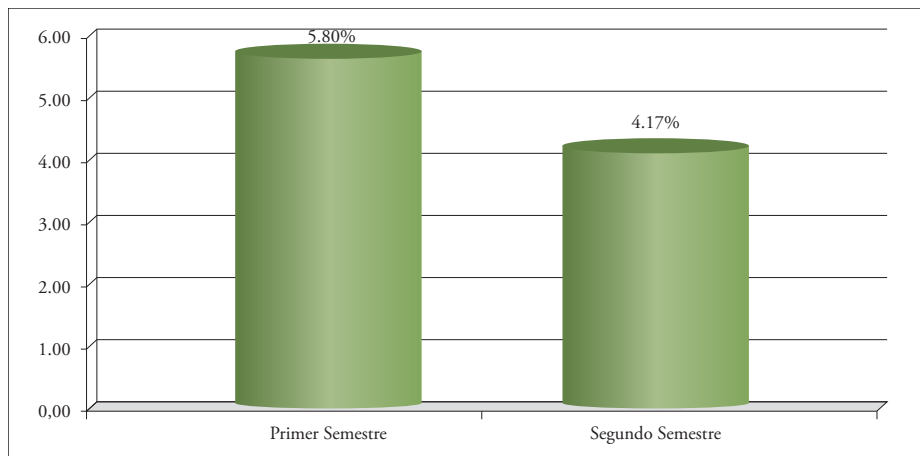
Según lo informado por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, de las 117 violaciones al derecho a la vida, seis (6) fueron por tentativas de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias. En el primer semestre de 2011 se registraron cuatro (4) presuntas tentativas de ejecución extrajudicial. Ver cuadro No. 12 y gráfico No. 16.

Cuadro No. 12. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo	Total	Cálculo
Tentativas ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias	4		2	
		5,80		4,17
Total de violaciones al derecho a la vida de presunta responsabilidad de servidores públicos.	69		48	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 16. Tentativas de ejecuciones extrajudiciales.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

31 *Tentativa de ejecución extrajudicial o extralegal*: "(...) La violación se configura cuando se realiza una agresión contra una persona, haciendo uso de medios capaces de causar la muerte de la víctima y de forma tal que previsiblemente puede causarla, aunque no se alcance dicho objetivo por circunstancias accidentales ajenas a la voluntad del responsable o por el hecho de que la víctima sobreviva al ataque. El concepto penal de 'tentativa' es un principio de ejecución del delito mediante actos idóneos que no se consuman por motivos independientes a la voluntad del actor." En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo, p. 188.

1.4.1.3. Homicidios individuales y colectivos (masacres)³² en personas protegidas

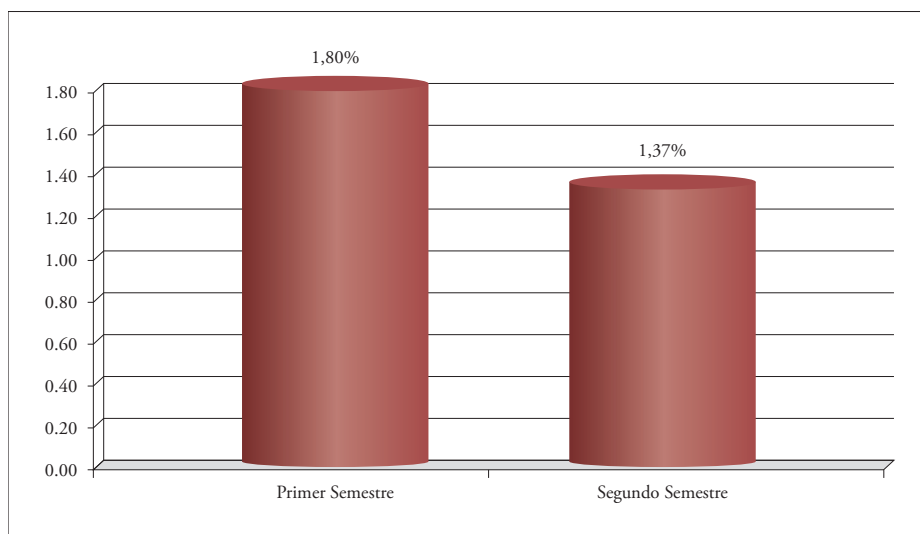
Los presuntos homicidios de personas protegidas durante el año 2011 fueron 96. El mayor número de estos ocurrieron durante el primer semestre del año. Ver más información en el cuadro No. 13 y en los gráficos números 17 y 18.

Cuadro No. 13. Homicidio en persona protegida

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Infracciones al derecho internacional humanitario	2.561		2.051	
Homicidios individuales en personas protegidas	46	1,80	28	1,37
Homicidios colectivos en personas protegidas	10	0,39	12	0,59

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

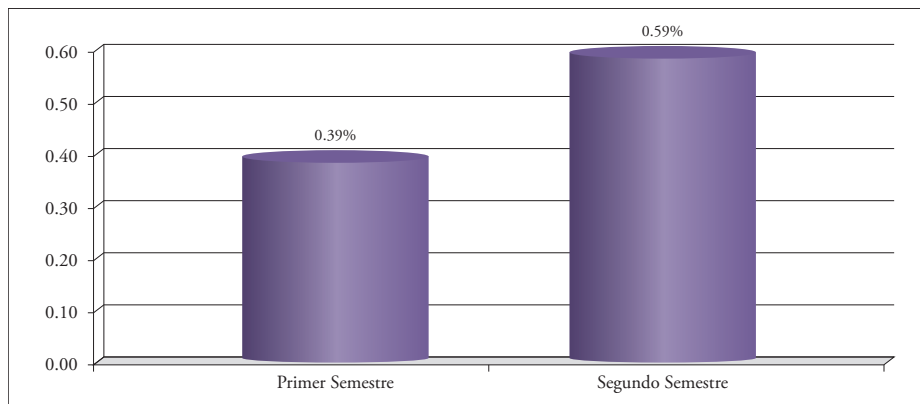
**Gráfico No. 17. Homicidios individuales en personas protegidas.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

³² *Masacres*: “Esta acepción se utiliza para hacer referencia a la muerte de varias personas en un mismo hecho. El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española la define como: “del fr. *masacre*: matanza de personas, por lo general indefensas, producidas por ataque armado o causa parecida”. El Diccionario de uso del español de María Moliner dice: “del fr. *masacre*: matanza salvaje de personas”. En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo.

**Gráfico No. 18. Homicidios colectivos (masacres) en personas protegidas.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Con relación a graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario de presunta responsabilidad de miembros de la fuerza pública, es de recordar que la Defensoría en el trámite de las quejas por violación a este derecho y bajo esta conducta, ha solicitado, reiteradamente, a la Inspección General del Ejército Nacional y de la Policía Nacional impartir instrucciones para que sus integrantes tengan en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la competencia de la justicia ordinaria, en el conocimiento de las conductas constitutivas de estas violaciones, competencia que en buena hora se consagró en el Código Penal Militar³³, Ley 1407 de 2010.

1.4.1.4. Homicidios en personas bajo custodia del Estado por encontrarse privadas de la libertad³⁴

En el primer semestre de 2011, se registraron dos (2) quejas por violación del derecho a la vida de personas privadas de la libertad y bajo custodia del Estado, por la conducta

33 *Artículo 2. Delitos relacionados con el servicio. “Son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado.*

Artículo 3°. Delitos no relacionados con el servicio. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio”.
En: Código Penal Militar. Ley 1407 del 17 de agosto de 2010.

34 “... En el caso de Colombia, pueden considerarse ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, por ejemplo: Muerte en detención debido a torturas, descuido o uso de la fuerza, o condiciones de privación de la libertad que entrañan amenaza de muerte.(...). Muerte de una persona detenida, en circunstancias poco claras, que podrían poner en entredicho el deber de garantía del Estado, respecto a las personas privadas de libertad.”
En: Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Actualización año 2007. En medio magnético e interactivo. P.183.

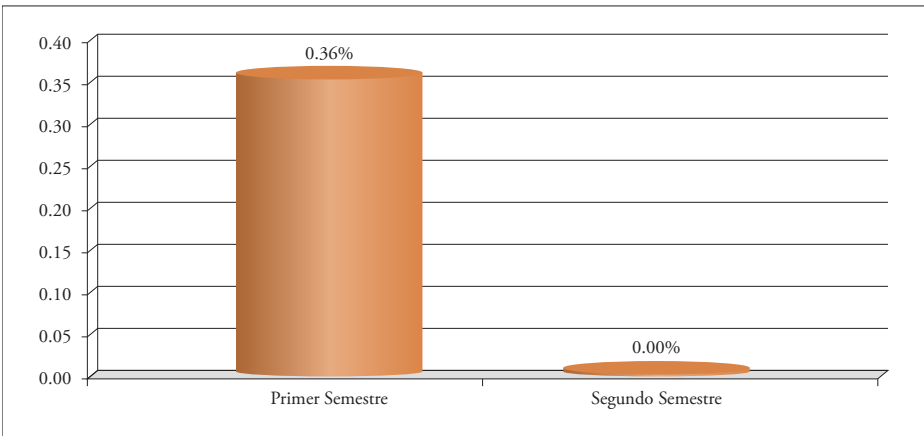
de homicidio y a manos de otros reclusos o de personal de custodia, lo cual representa un 0.36% del total de violaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad, que para este semestre llegaron a 562. Ver cuadro No. 14 y gráfico No. 19.

Cuadro No. 14. Homicidio en persona bajo custodia

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones por muerte de personas bajo custodia del Estado.	2		0	
		0,36		0,00
Total de violaciones a los derechos de los reclusos	562		345	

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 19. Homicidios en personas bajo custodia del Estado. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.2. Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual

En el año 2011 se recibieron y tramitaron 680 quejas por presuntas violaciones a la integridad personal. La mayoría de las quejas se registraron en el primer semestre: 424. En el segundo semestre se registraron 256. Por la conducta de tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes se tramitaron 625; por tortura 36 y por violencia sexual 19. Ver cuadro No. 15 y gráficos 20 a 22.

Por la conducta de presunto trato cruel, inhumano y degradante durante el año 2011 se recibieron y tramitaron quejas por 380 violaciones al derecho a la integridad personal en el primer semestre y 245 en el segundo semestre.

Por la conducta de presunta tortura se recibieron y tramitaron quejas por 29 violaciones al derecho a la integridad personal en el primer semestre y siete en el segundo semestre. Las presuntas torturas, representan un 6.84% de las violaciones por esta conducta al derecho a la integridad personal atendidas en el primer semestre por la Defensoría en el año 2011.

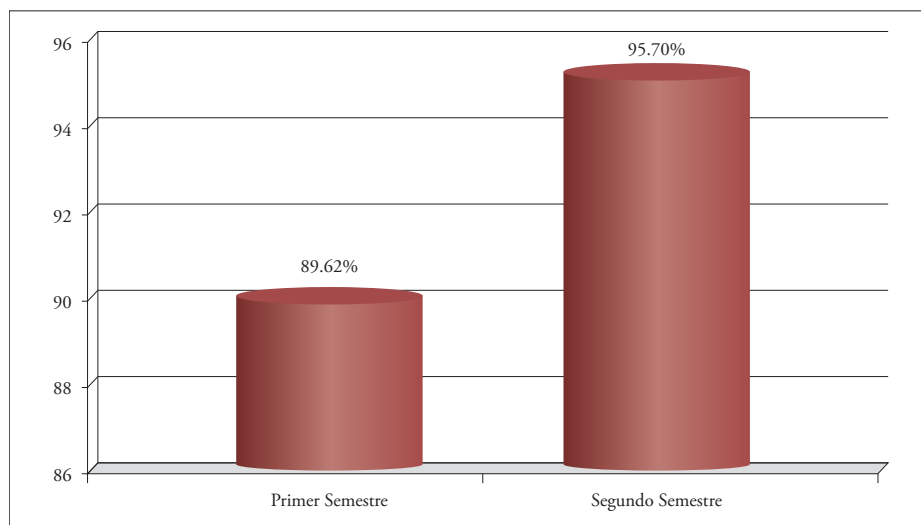
La violación a los derechos sexuales y reproductivos, incluida en las violaciones al derecho a la integridad, aún no se contempla como derecho autónomo en el Sistema de Información Visión Web ATQ, fueron 19 durante el año 2011. El mayor número de conductas de violencia sexual se registró en el primer semestre, con 15 presuntas violaciones. Ver cuadro No. 15.

Cuadro No. 15. Derecho a la integridad personal: tratos crueles, inhumanos y degradantes; torturas y violencia sexual

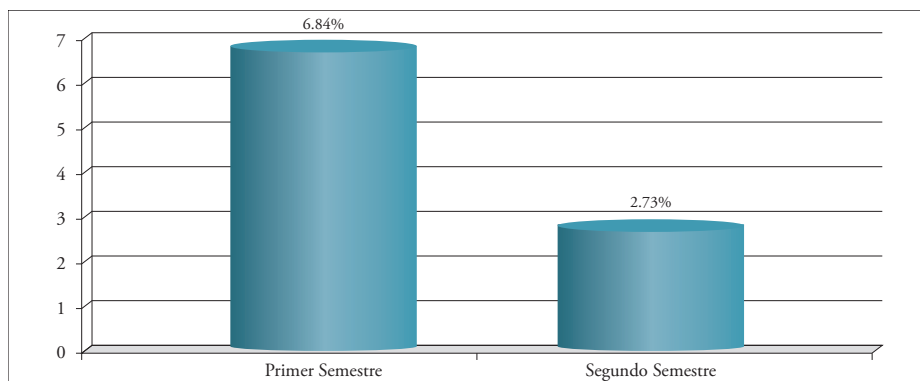
Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo
Total de violaciones al derecho a la integridad personal (presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes; presuntas torturas; por violencia sexual)	424	100	256	100
1. Por presuntos tratos crueles, inhumanos o degradantes	380	89,62	245	95,70
2. Por presuntas torturas	29	6,84	7	2,73
3. Por conductas de violencia sexual	15	3.54	4	1.57

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

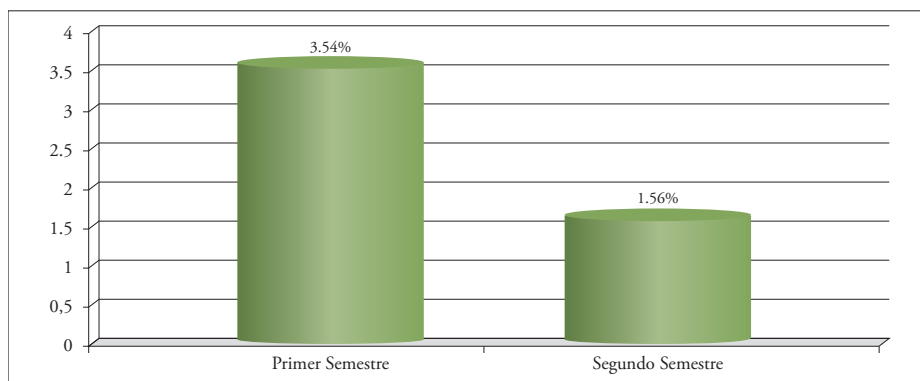
**Gráfico No. 20. Trato cruel, inhumano y degradante.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 21. Torturas. Año 2011. Comparativo por semestres

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 22. Violencia sexual. Año 2011. Comparativo por semestres

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.3. Derecho a la libertad personal

Las violaciones al derecho a la libertad por privación arbitraria de la libertad y privación ilegal³⁵, durante el año 2011, fueron 29. Siendo superiores en el primer semestre de 2011, en que se registraron 16 violaciones a este derecho. Ver cuadro No. 16 y los gráficos No. 23 y 24.

35 Tipología de las violaciones

Detención arbitraria

Una privación de la libertad se considera arbitraria cuando:

- Se realiza conforme a una ley nacional, pero esta es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).*
- Se realiza como consecuencia del ejercicio del derecho: 1) a circular libremente en el territorio y a establecer su residencia; 2) a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; 3) del derecho de reunión y del artículo 20 del*

Cuadro No. 16. Derecho a la libertad personal

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones del derecho a la libertad personal (arbitrarias e ilegales):	16	100,00	13	100
1. Por privaciones arbitrarias	8	50,00	7	53,85
2. Por privaciones ilegales	8	50,00	6	46,15

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

PIDCP (prohibición de propaganda a favor de la guerra).

- c) La inobservancia, total o parcial, de las normas relativas al derecho a un juicio imparcial es de tal gravedad, que confiere a la privación de la libertad un carácter arbitrario (véase el Capítulo VIII).*
- d) Se desvían las facultades de detención con fines impropios o en abuso de poder o mala fe; esto implica la utilización de la facultad de detención con fines distintos a los que la CP establece. Con base en la normativa constitucional, las privaciones de libertad únicamente pueden realizarse con base en un mandamiento judicial, en flagrancia, o sobre el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del artículo 28.2 de la CP: cuando se trata de capturas administrativas, conforme a los requisitos establecidos para esta forma de aprehensión.*

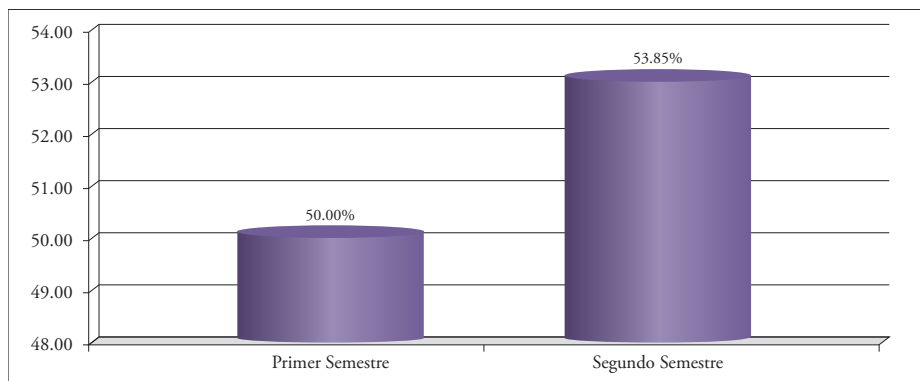
Detención ilegal

Una privación de la libertad se considera ilegal cuando:

- a) Se realiza sin fundamento en una norma jurídica.*
- b) Se realiza con inobservancia de las garantías consagradas en los artículos 9° del PIDCP y 7° de la Convención Americana. Esta situación ocurre cuando:*
 - 1) A la persona no se le informa de las razones de la detención.*
 - 2) La persona privada de libertad no es puesta a disposición del juez o fiscal antes de 36 horas o es liberada.*
 - 3) No se justifica la prisión preventiva. Esta eventualidad se presenta porque:*
 - la medida privativa de libertad únicamente se justifica en la sospecha de que esa persona ha cometido el delito que se le imputa;*
 - disminuye el peligro de ocultamiento o fuga de la persona y se pueden utilizar otros medios como fianzas o la prohibición de la persona de salir del país con el anterior fin;*
 - no existe el riesgo de que la persona cometa nuevos delitos;*
 - de forma abstracta y general se invocan “necesidades de investigación”;*
 - no existen motivos fundados de que la persona intimide a los testigos;*
 - no se justifica en la preservación del orden público;*
 - las autoridades no han empleado la debida diligencia en la investigación del caso o en la conducción del procedimiento.*
- c) No se permite a la persona privada de libertad o a otras, interponer un recurso de hábeas corpus, o cuando este recurso no es idóneo.*
- d) Se tipifica alguna de las siguientes conductas contempladas por el Código Penal (Capítulo IV, Título III):*
 - Un servidor público abusando de sus funciones priva a otro de su libertad (art. 174).*
 - Un servidor público prolongue ilícitamente la privación de la libertad de una persona (art. 175).*
 - Un servidor público, sin el cumplimiento de los requisitos legales, reciba a una persona para privarla de la libertad o mantenerla bajo medida de seguridad (art. 176).*
 - Un juez no tramite o no decida dentro de los términos legales una petición de hábeas corpus, o por cualquier otro medio obstaculice su tramitación (art. 177).*

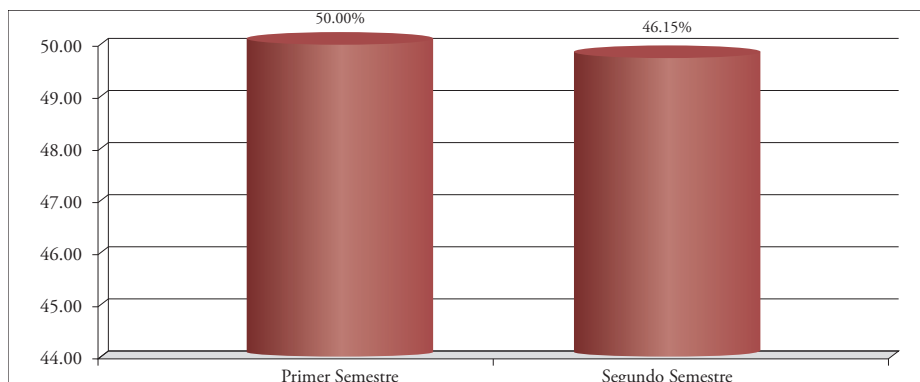
Defensoría del Pueblo. *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*. En magnético, pp. 268-269.

**Gráfico No. 23. Privaciones arbitrarias de la libertad.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 24. Privaciones ilegales de la libertad.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.4. Derecho a no ser desaparecido de manera forzada

En el año 2011 se registraron en la atención y trámite de quejas 43 nuevas violaciones al derecho a no ser desaparecido de manera forzada, de las cuales 6 serían de presunta responsabilidad de integrantes de la Fuerza Pública. De estas 6 violaciones se atendieron y tramitaron 2 en el primer semestre y 4 en el segundo.³⁶ Ver cuadro No. 17 y gráfico No. 25.

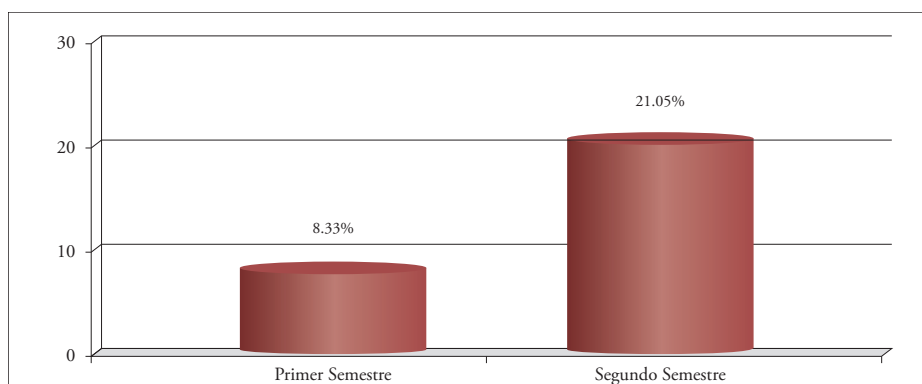
³⁶ El reporte corresponde a las quejas atendidas y tramitadas durante el año 2011 por la Defensoría del Pueblo, independientemente de que los hechos y la radicación corresponda a otros años. Ver Informe de Gestión en la Atención General de la Defensoría del Pueblo Año 2011, Cuadro No. 8 Violaciones del derecho a no ser sometido a desaparición forzada por presuntos responsables.

Cuadro No. 17. Derecho a no ser desaparecido de manera forzada

PERIODOS Y CONDUCTA EN OBSERVACIÓN	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Violaciones del derecho a no ser desaparecido de manera forzada:	24	100	19	100
1. Por desapariciones forzadas	2	8,33	4	21,05
2. Por permitir o tolerar la desaparición forzada	22	91,67	15	78,95

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 25a. Desapariciones forzadas de personas.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.5. Derecho a la intimidad

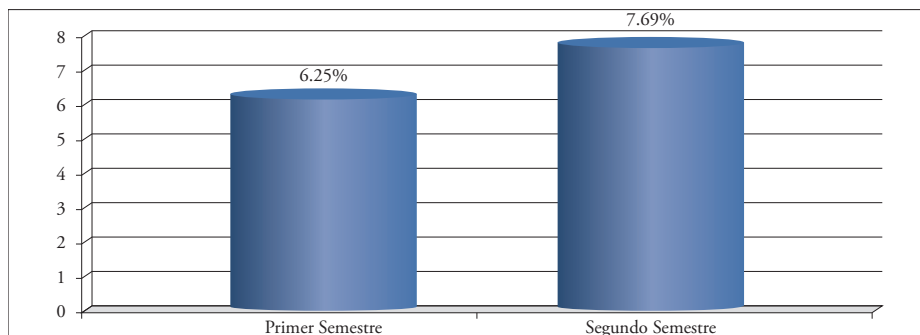
En el 2011, según el registro de quejas de la Defensoría del Pueblo, las violaciones al derecho a la intimidad fueron 29. El número de violaciones, registradas por el Sistema de Información Visión Web ATQ, pueden verse por conductas y por semestre en el cuadro No. 18 y los gráficos No. 26 al 29.

Cuadro No. 18. Derecho a la intimidad. Injerencias arbitrarias o ilegales

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
1. En la vida familiar	1	6,25	1	7,69
2. En la vida privada	7	43,75	4	30,77
3. En el domicilio	7	43,75	6	46,15
4. En la correspondencia y las comunicaciones	1	6,25	2	15,38
Total de violaciones	16	100	13	100

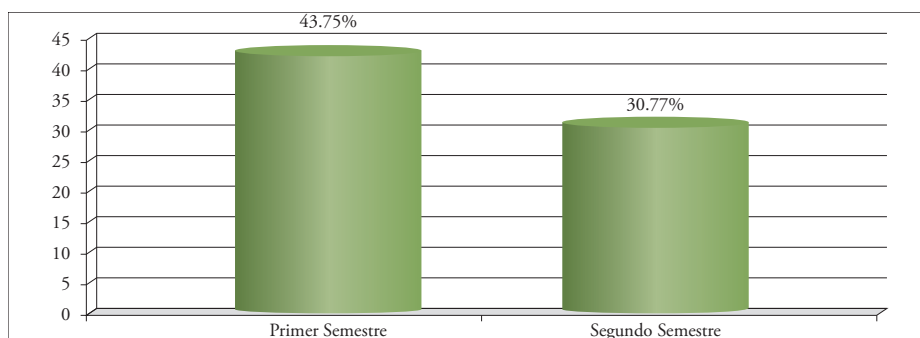
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 26. Injerencia arbitraria o ilegal en la vida familiar.
Año 2011. Comparativo por semestres**



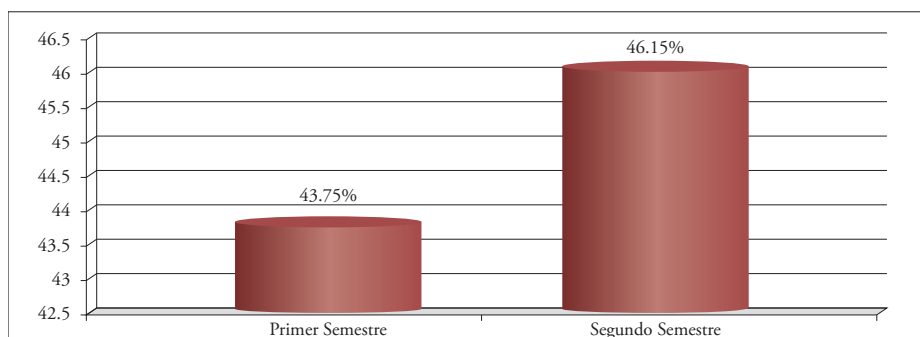
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 27. Injerencia arbitraria en la vida privada.
Año 2011. Comparativo por semestres**



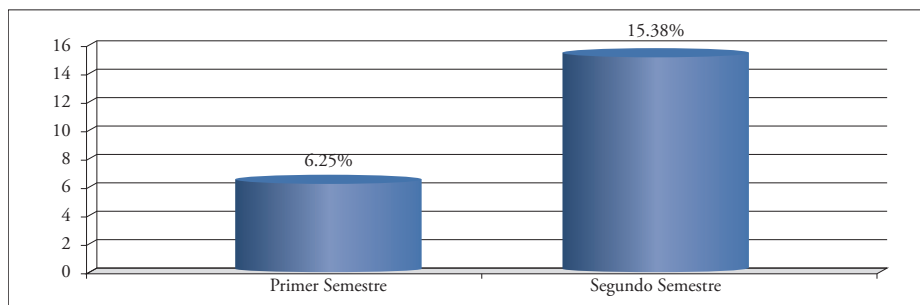
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

**Gráfico No. 28. Injerencia arbitraria o ilegal en el domicilio.
Año 2011. Comparativo por semestres**



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 29. Injerencia arbitraria o ilegal en la correspondencia y las comunicaciones. Año 2011



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

1.4.6. Graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario

1. Desplazamiento forzado de personas

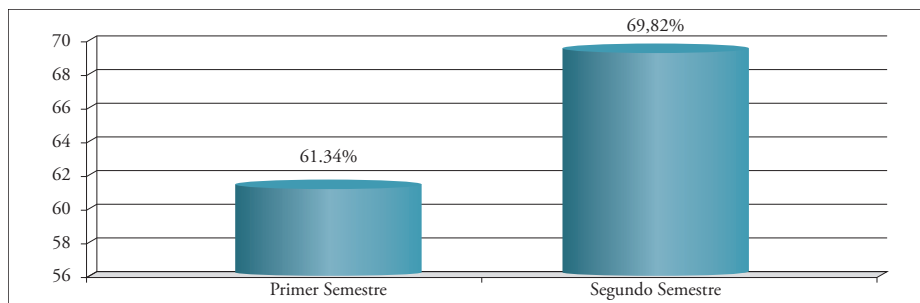
La Defensoría del Pueblo, durante el año 2011, registró en 3.003 oportunidades la conducta de desplazamiento forzado de personas protegidas, grave infracción del derecho internacional humanitario, cuyas quejas fueron atendidas y tramitadas por la Entidad. Más información en el cuadro No. 19 y el gráfico No. 30.

Cuadro No. 19. Porcentaje de desplazamiento forzado de personas por semestre

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Desplazamiento forzado de personas protegidas	1.571	61,34	1.432	69,82
Total infracciones al derecho internacional humanitario	2.561	100%	2.051	100%

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 30. Desplazamiento forzado de personas protegidas. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

2. Otras graves infracciones al derecho internacional humanitario

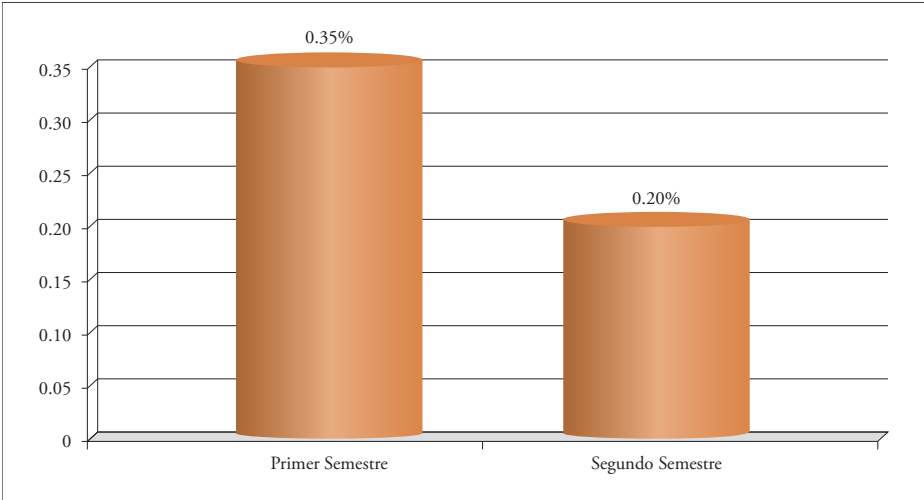
En el año 2011 se registraron quejas por otras infracciones al derecho internacional humanitario, aparte de desplazamiento forzado de personas protegidas. Las conductas que más infracciones presentaron fueron, en el primer semestre, reclutamiento forzado de menores, con 15, y, en el segundo, uso de armas ilícitas con 12. En el cuadro No. 20 y en los gráficos No. 31 a 37, puede verse mayor información.

Cuadro No. 20. Otras graves infracciones al derecho internacional humanitario

Periodos y conducta en observación	Enero a junio de 2011		Julio a diciembre de 2011	
	Total	Cálculo %	Total	Cálculo %
Infracciones por toma de rehenes	9	0,35	4	0,20
Infracciones por reclutamiento forzado de menores de edad	15	0,59	4	0,20
Infracciones por uso de armas ilícitas	2	0,08	12	0,59
Infracciones por actos de perfidia	1	0,04	0	0,00
Ataques a bienes indispensables para supervivencia de la población civil	4	0,16	6	0,29
Ataque a misiones médicas	1	0,04	3	0,15
Ataque a bienes protegidos	9	0,35	3	0,15
Total de infracciones al derecho internacional humanitario	2.561		2.051	

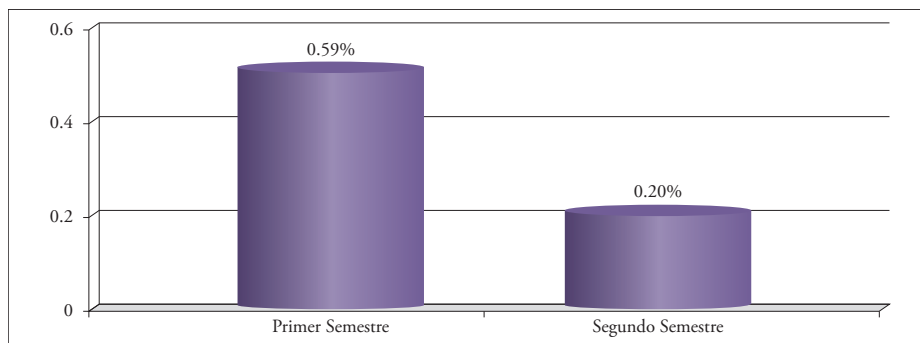
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 31. Toma de rehenes. Año 2011. Comparativo por semestres



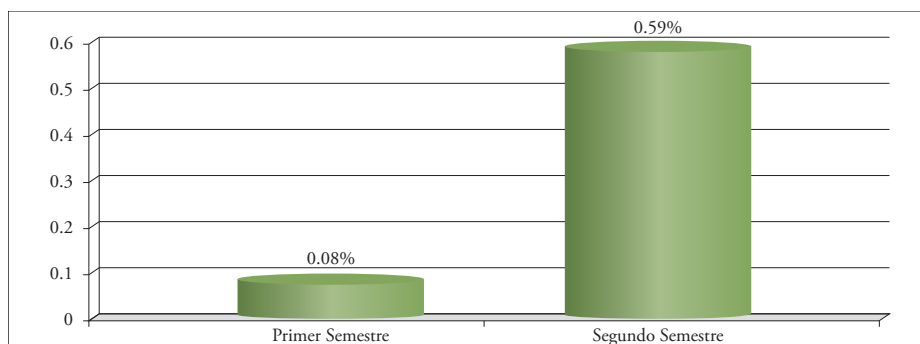
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 32. Reclutamiento forzado de menores de edad. Año 2011. Comparativo por semestres



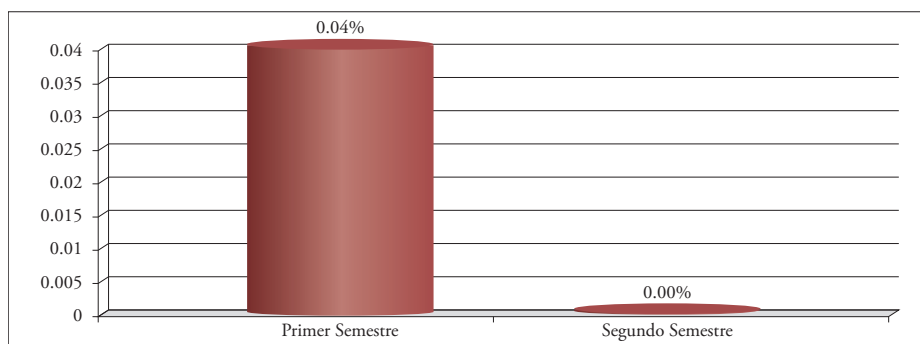
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 33. Uso de armas ilícitas. Año 2011. Comparativo por semestres



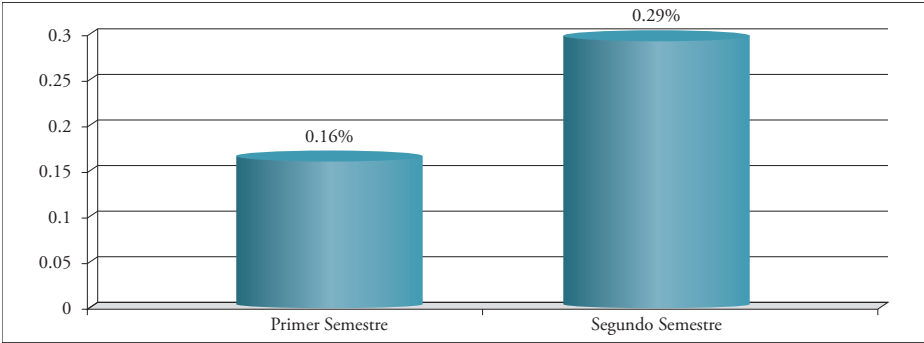
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 34. Actos de perfidia. Año 2011. comparativo por semestres



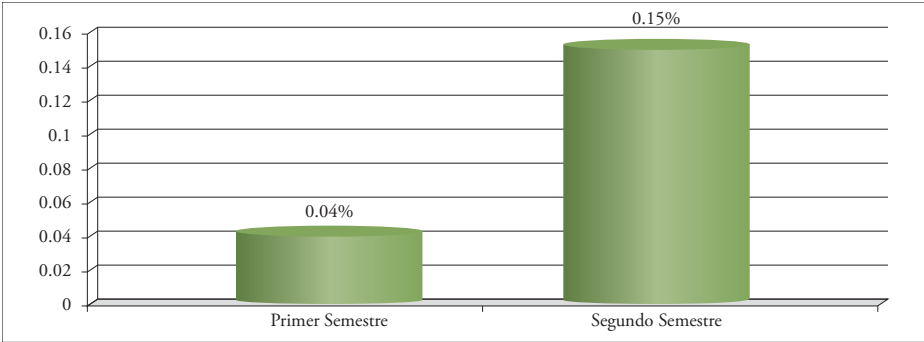
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 35. Ataque a bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. Año 2011. Comparativo por semestres



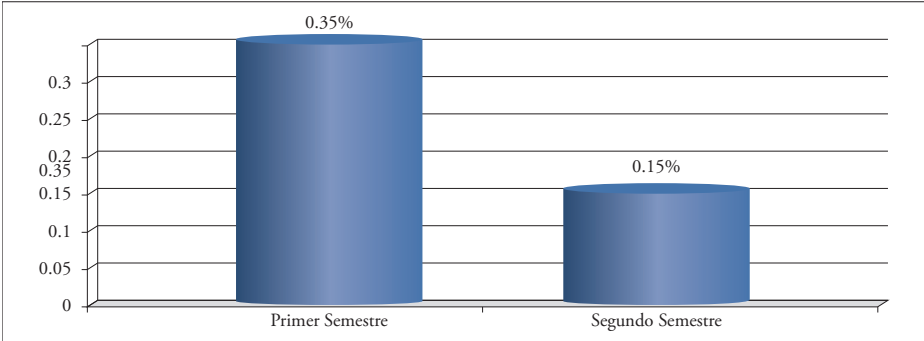
Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 36. Ataque a misiones médicas. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

Gráfico No. 37. Ataque a bienes protegidos. Año 2011. Comparativo por semestres



Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistema de Información Visión Web ATQ.

B. INFORMES ANUALES DE LEY

B.1. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

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

Este informe, presentado en cumplimiento del ordinal 4º del artículo 9º de la Ley 24 de 1992, muestra el estado de realización de los siguientes derechos: educación, salud, trabajo y seguridad social en pensiones, en algunos de sus componentes o elementos esenciales. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el año 2011, por razones presupuestales, logísticas y de requerimientos de organismos internacionales, se privilegió la investigación de los mismos.

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

Estado de realización de los siguientes derechos a la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social en pensiones

1. Derecho a la educación

El cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales tiene en la actualidad una función destacada tanto en la discusión teórica académica como

en la formulación e implementación de políticas sociales. Dentro de estas últimas, las políticas públicas de educación desempeñan un papel fundamental y dan lugar a intensos debates. Como derecho, en el ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite al ser humano mejorar sus condiciones de vida y participar integralmente en la sociedad. En consecuencia, la educación juega un papel determinante en la emancipación de la mujer; en la protección de los niños y niñas contra el trabajo peligroso y la explotación laboral y sexual; en la promoción de los derechos humanos y la democracia; en la protección del medio ambiente y en el control del crecimiento demográfico.

1.1. Instrumento de medición y nivel de respuesta

Con el fin de establecer el alcance del contenido del derecho a la educación en lo referente al *componente de adaptabilidad*³⁷, la Defensoría del Pueblo adelantó una investigación durante el año 2011, a través de la aplicación de una *encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el sector oficial*, con los siguientes resultados: En términos generales, un 85% de las 34 entidades competentes certificadas en el nivel nacional a las que se les aplicó la encuesta, la diligenciaron, aunque no en su totalidad, suministrando información correspondiente al año 2009. En total participaron 29 entidades entre el Ministerio de Educación Nacional y secretarías de educación departamentales³⁸.

37 **El derecho a la adaptabilidad.** Hace referencia a la obligación del Estado de garantizar que la educación sea flexible y capaz de adaptarse a las necesidades de los estudiantes, en contextos sociales y culturales variados. En desarrollo de esta obligación, los gobiernos deben implementar medidas orientadas a eliminar todo tipo de discriminación que amenace la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo y todo tipo de obstáculo que pueda llevar a que los grupos poblacionales con necesidades educativas especiales abandonen la escuela, en razón de su condición física o mental (como la población con discapacidad, población con talentos excepcionales o con déficit de atención), o por la situación social en la que se encuentran (por ejemplo, niños que trabajan, desplazados, refugiados, privados de la libertad, etc.) De igual manera, esta obligación implica implementar programas de educación bilingüe para los grupos étnicos.

38 Departamento Administrativo de Educación, Cultura y Deportes de Amazonas, Secretaría de Educación Departamental de Arauca, Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, Secretaría de Educación Departamental de Caldas, Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, Secretaría de Educación Departamental de Casanare, Secretaría de Educación Departamental de Chocó, Secretaría de Educación Departamental de Córdoba, Secretaría de Educación Departamental de Cundinamarca, Secretaría de Educación Departamental de Guainía, Secretaría de Educación Departamental de Guaviare, Secretaría de Educación Departamental de Magdalena, Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, Secretaría de Educación Departamental de Quindío, Secretaría de Educación Departamental de Risaralda, Secretaría de Educación Departamental de San Andrés, Secretaría de Educación Departamental de Sucre, Secretaría de Educación Departamental de Valle de Cauca, Secretaría de Educación Departamental de Vaupés, Secretaría de Educación Departamental de Vichada, Secretaría de Educación Departamental de Meta, Secretaría de Educación Departamental de Huila, Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Bolívar, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Cauca, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Nariño, Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Putumayo, y Secretaría de Educación y Cultura Departamental de Tolima.

La mayor parte de las entidades brindó información parcial pues carecían de varios de los datos solicitados en diferentes campos de la encuesta³⁹. En términos generales, el propósito del instrumento de medición consistió en establecer el alcance y la efectividad de las políticas públicas educativas para asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita.

1.2. Principales resultados del análisis del componente de adaptabilidad

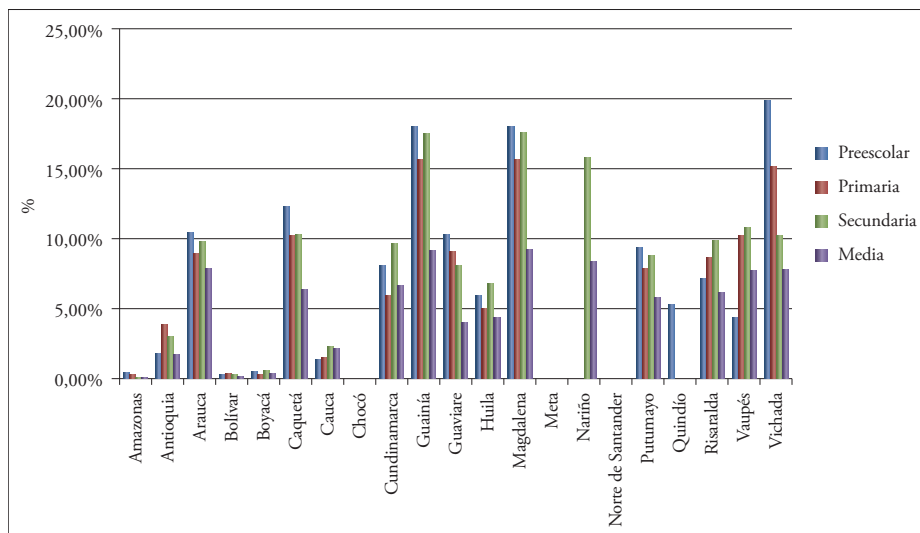
En Colombia se siguen presentando niveles considerables de **deserción escolar**. Según los datos del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional⁴⁰, la tasa de deserción a nivel nacional pasó de 8% en el año 2002 a 5,4% en 2008 y a 5,15% en 2009. Aunque se registra una reducción en las cifras, aún son casi 1.000.000 de estudiantes menores de 16 años quienes se encuentran por fuera del sistema educativo. Con respecto a las tasas por departamentos, siguiendo el mismo Sistema de Información del Ministerio, los mayores niveles de deserción escolar los registran en Guainía (14,09%), Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%), Amazonas (11,18%), Guaviare (10,13%), Casanare (10,09%), Vaupés (9,42%), Caquetá (8,18%), Chocó (7,11%), Córdoba (6,58%) y Huila (6,52%)⁴¹. Por su parte, los departamentos que registran las tasas de deserción más bajas son Boyacá (3,86%), Atlántico (3,73%), Arauca (3,41%) y el Distrito Capital de Bogotá (2,19%).

De acuerdo con la información otorgada por las entidades territoriales, a través de la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia, la deserción estudiantil a nivel nacional fluctuó entre el 6% y el 11% para el año 2009, según los distintos niveles académicos (11,6% para preescolar, 9,2% para básica primaria, 8,4% para básica secundaria, y 6,4% para educación media). Los porcentajes de deserción escolar más altos los reportan los departamentos de Caquetá, Arauca, Guainía, Guaviare, Magdalena, Nariño, Vaupés y Vichada.

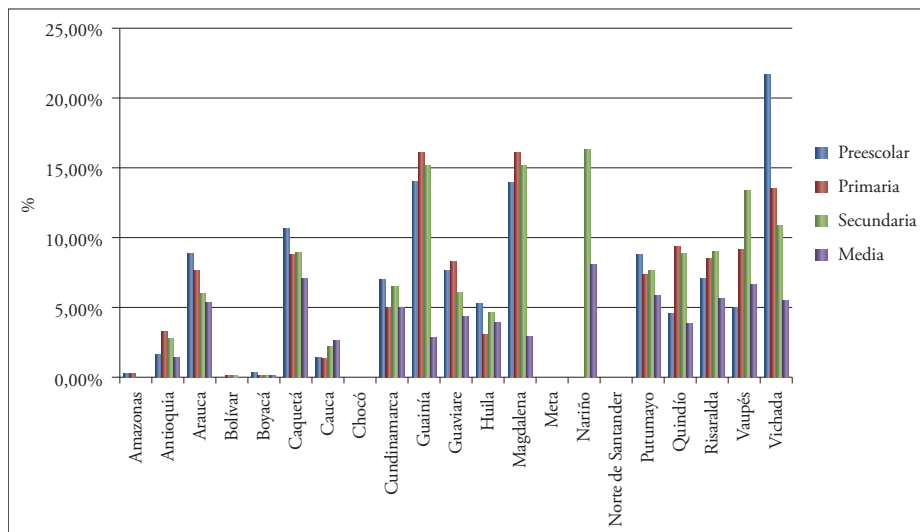
39 Por ejemplo, en cuanto a la deserción en preescolar y básica primaria en el sector oficial, las entidades territoriales que no brindaron información fueron Casanare, Córdoba, Meta, Norte de Santander, San Andrés, Sucre, Valle del Cauca y Tolima. Frente a las medidas adoptadas por el Estado para evitar la deserción escolar, las entidades territoriales que no brindaron información fueron Bolívar, Caquetá, Chocó, Córdoba y Huila. En cuanto al número de establecimientos educativos con dotaciones gratuitas, las entidades que no brindaron información fueron Boyacá, Arauca, Caquetá, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Huila, Bolívar y Putumayo. En relación con los establecimientos educativos con programas de alimentación escolar las entidades territoriales que no brindaron información fueron Arauca, Caquetá, Sucre y Bolívar. Frente al número de establecimientos educativos con programas de transporte escolar las entidades territoriales que no brindaron información fueron Arauca, Caquetá, Sucre y Bolívar.

40 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-156285.html>

41 Les siguen, en su orden, los siguientes departamentos: Caldas (6,30%), Sucre (6,29%), Risaralda (5,94%), Magdalena (5,85%), La Guajira (5,73%), Norte de Santander (5,65%), Antioquia (5,58%), Bolívar (5,54%), Nariño (5,53%), Tolima (5,47%), Cundinamarca (5,06%), Valle del Cauca (5,06%), Quindío (4,93%), Cesar (4,86%), San Andrés (4,61%), Meta (4,41%), Cauca (3,99%) y Santander (3,91%).

Gráfico No. 1. Porcentaje de deserción escolar en niños de colegios oficiales 2009

Fuente: Encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia aplicada por la Defensoría del Pueblo, 2009.

Gráfico No. 2. Porcentaje de deserción escolar en niñas de colegios oficiales 2009

Fuente: Encuesta para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia aplicada por la Defensoría del Pueblo de Colombia, 2009.

En cuanto a las causas que motivan la deserción escolar no se suministró información por las autoridades correspondientes; escasamente se obtuvieron algunos datos de las

Secretarías de Putumayo, Arauca, Boyacá, Guaviare, Quindío, Vaupés, Caldas y Cauca, en donde se reporta que las principales razones son: traslado de residencia (implicando la imposibilidad de sufragar los gastos asociados al desplazamiento desde la vivienda al plantel educativo); dificultades en el aprendizaje (por problemas de nutrición adecuada, por el desarrollo de actividades laborales a temprana edad o por el cuidado de hermanos menores o de parientes enfermos); desempleo del jefe de hogar (lo cual implica la necesidad de que los niños y niñas deban trabajar o quedarse en casa ante la imposibilidad de sufragar los gastos académicos); el trabajo como una opción de los menores ante las carencias económicas en el hogar; por abandono de la residencia y la desintegración familiar. Aunque las demás secretarías no cuentan con dicha información, confirmaron esas mismas categorías de deserción y adicionaron, como nuevos factores de deserción distintos a los que tradicionalmente han sido objeto de estudio, los siguientes: las enfermedades en los menores y la violencia causada por los grupos armados ilegales.

Una de las principales razones para desertar del sistema educativo es el **trabajo infantil**, máxime cuando Colombia se ha pronunciado en contra del mismo al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, el Convenio número 138 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la edad mínima de admisión al empleo, el Convenio número 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil y haber expedido la Ley 1098 de 2006 mediante la cual se crea el Código de la Infancia y la Adolescencia, donde se prohíbe expresamente el trabajo de menores de 15 años de edad y se protege el que adelantan los adolescentes entre 15 y 18 años. Pese a ello, en el país, buena parte de los niños y niñas que desertan del sistema educativo, lo hacen debido a su temprana incorporación al mercado laboral, generalmente, en actividades mal remuneradas que ponen en riesgo su salud y capacidad de aprendizaje.

De acuerdo con cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Dane⁴² para los años 2007 y 2009, cerca de 1.050.147 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años ejercían una ocupación, remunerada o no, en la producción de bienes y servicios. Las tasas de trabajo infantil son más altas en los hombres (9,4% en 2007 y 12,1% en 2009) que en las mujeres (4,2% en 2007 y 6,0% en 2009). Adicionalmente, los menores de edad que trabajan en oficios domésticos durante más de 15 horas a la semana ascendieron a 799.840 para el último año de referencia. Con esto, la magnitud del trabajo infantil fue de 1.849.987 menores de edad durante el año 2009.⁴³

De acuerdo con el Programa de Información Estadística y Seguimiento en materia de Trabajo Infantil de la OIT (SIMPOC), durante el año 2008, 15,5 millones de niños (entre 5 y 17 años) realizaban trabajo doméstico a nivel mundial. El número de niñas en trabajo doméstico es mucho mayor que el de niños y América Latina es una de las regiones más afectadas debido a que buena parte de su población percibe de manera positiva el trabajo doméstico como una actividad no estigmatizada y preferida a otras formas de empleo.⁴⁴

42 http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67

43 El fenómeno del trabajo infantil no es una cuestión meramente local pues afecta a cerca de 215 millones de niños en el mundo. Más de la mitad de estos niños están expuestos a las peores formas de trabajo infantil como trabajo en ambientes peligrosos, esclavitud, y otras formas de trabajo forzoso, actividades ilícitas incluyendo el tráfico de drogas y prostitución, así como su participación forzosa en los conflictos armados. <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang-es/index.htm>

44 http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_160517/lang-es/index.htm

En la deserción escolar también incide el **hostigamiento entre pares**, abuso escolar (*bullying*), como fenómeno al cual no se le ha prestado la suficiente atención pese a su influencia en la deserción temprana y en los trastornos psicosociales posteriores que llevan a los jóvenes incluso al suicidio. Recientemente, el maltrato en la escuela y la violencia entre alumnos se están convirtiendo en un asunto de examen por las escuelas de América Latina. En el caso de Bogotá D.C., la encuesta realizada en el año 2006 por investigadores de la Universidad de los Andes⁴⁵, que fue aplicada a un total de 826.455 estudiantes en 807 colegios públicos y privados de todos los estratos de la ciudad, evidenció el grave panorama de violencia escolar que existe. Los resultados del estudio dieron lugar a la creación de un comité que se denominó Convivencia y Seguridad en Ámbitos Escolares compuesto, entre otros, por miembros de la secretaría de gobierno y la secretaría de educación. En términos generales, los resultados arrojaron que 13.089 estudiantes fueron testigos de ataques con algún tipo de arma y que por lo menos 5.191 fueron intimidados con una; el 56% de los estudiantes ha sido víctima de hurto en su colegio, el 38% de la población escolar manifestó haber sido objeto de maltrato emocional por parte de compañeros o profesores; el 13% manifestó haber sido objeto de acoso sexual verbal y 10% acoso sexual físico; el 33% de los estudiantes admitieron consumir alcohol de manera regular; 109.475 estudiantes han sido víctimas de agresiones de algún tipo, por parte de sus compañeros; y 9.653 estudiantes evaden lugares del colegio, por miedo a algún tipo de ataque.⁴⁶

En la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo para la evaluación de la realización del componente de adaptabilidad del derecho a la educación en el servicio educativo del sector oficial en Colombia se indagó por el número de estudiantes expulsados de los establecimientos educativos oficiales y privados, y por las posibles causas de estas expulsiones, con el fin de rastrear el impacto del hostigamiento entre pares. Sin embargo, ninguna de las instituciones participantes aportó información, y la gran mayoría comentó carecer de seguimiento alguno para el año 2009.

Este panorama es preocupante, considerando que el acoso escolar es una forma de violencia interpersonal que tiene efectos nocivos para la salud mental (factor de riesgo para depresión, trastornos de ansiedad, suicidio, trastornos de la conducta alimentaria, baja autoestima, trastornos de la imagen corporal, y trastorno di-social) y la calidad de vida de los escolares involucrados, tanto como víctimas o como agresores. Sin embargo, en Colombia aún no existe una política clara de intervención y prevención del acoso escolar que involucre a los establecimientos educativos de los distintos niveles y del sector público y privado.⁴⁷

En lo que atañe a las políticas, planes, programas y proyectos a nivel departamental que se han desarrollado en cada jurisdicción para que las **alumnas embarazadas o con hijos** puedan seguir realizando sus estudios, buena parte de la información suministrada hace énfasis en cátedras de educación sexual en algunos planteles educativos, las cuales priorizan el componente preventivo del embarazo adolescente pero no buscan garantizar la permanencia de las madres y los padres adolescentes.

45 Estudio realizado por Enrique Chaux, Ana María Velásquez, Natalia Melgarejo y Adriana Ramírez, investigadores de la Universidad de los Andes- Dane.

46 <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-distrito-ya-conocia-sobre-informe-de-inseguridad-colegios-bogotanos>

47 Iris Luna M. MD, El acoso escolar no es un juego de niños, Disponible en internet: <URL:http://www.psiquiatria.org.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/b6cil.pdf?Id_Tarea=_IDTAREA_&Email={EMAIL}>>, p. 7.

Finalmente, en lo concerniente a políticas para atender a **población iletrada**, la información suministrada por las entidades en la encuesta aplicada por la Defensoría del Pueblo, también es escasa. En su mayoría, las entidades se limitaron a señalar su énfasis en programas de alfabetización para adultos, dejando de lado programas de escolarización flexibles, así como medios alternativos al aula de clase que complementen el aprendizaje de esta población, cuya tasa asciende al 3,7% a nivel nacional⁴⁸.

1.3. Recomendaciones

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

- Se sugiere tanto al Ministerio de Educación Nacional como a las secretarías de educación departamentales y distritales recopilar y procesar la información correspondiente a los casos de deserción escolar de cada una de sus poblaciones, incluyendo a los grupos y sujetos de especial protección en su respectiva jurisdicción (entre ellas niñas y adolescentes embarazadas y madres jóvenes, grupos étnicos, personas en situación de discapacidad, niños y niñas con capacidades excepcionales, niños y niñas trabajadores, niños y niñas en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado), clasificándola según nivel educativo, sexo y razones de deserción. Lo anterior con el fin de efectuar un adecuado seguimiento de los niños y jóvenes desertores del sistema educativo oficial desde primeros grados de escolaridad, que permita acceder a información de carácter cualitativo y cuantitativo y formular lineamientos de política.
- Se sugiere a la comunidad educativa en general, así como al Gobierno nacional y a los gobiernos departamentales prestar más atención al trabajo doméstico efectuado por las niñas desde edades tempranas, y encubierto por prejuicios de carácter sexual. Se recomienda efectuar un seguimiento a las ausencias escolares generadas de manera repetida por parte de niñas y adolescentes, con el fin de evitar su deserción del sistema educativo, y realizar charlas de sensibilización con padres y acudientes.
- Se recomienda al Ministerio de Educación Nacional velar por el cumplimiento del derecho a la gratuidad de la educación básica en el territorio nacional, en particular en lo concerniente a los cobros por derechos académicos, de acuerdo a lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-376 de 2010⁴⁹.

48 Otros elementos del componente de adaptabilidad pueden consultarse en el documento completo que se encuentra en la página web de la Defensoría del Pueblo, en el enlace: ProSeDHer.

49 “Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias”. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-376-10.htm>

- Por último, se insta al Gobierno nacional para continuar con el proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) que aspira a crear a corto, mediano y largo plazo, una cultura de los derechos humanos en el país para influir positivamente en las creencias y crear nuevos significados, actitudes y comportamientos de respeto, práctica, defensa y exigibilidad de los derechos humanos en la población colombiana.

2. Derecho a la salud

2.1. El derecho a la salud como derecho fundamental

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

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

[Esta] Corporación en sus más recientes pronunciamientos consideró ‘artificial’ tener que acudir a la tesis de la ‘conexidad’ para poder darle protección directa al derecho a la salud y estimó que ‘la fundamentalidad de los derechos no depende - ni puede depender - de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención).’ //A su vez, también precisó que en el derecho fundamental a la salud ‘su connotación prestacional obliga al Estado a racionalizar la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos dentro de un contexto de recursos escasos. Que ello sea así, no despoja al derecho a la salud de su carácter fundamental, de modo que insistimos: resulta equivocado hacer depender la fundamentalidad de un derecho de si su contenido es o no prestacional y, en tal sentido, condicionar su protección por medio de la acción de tutela a demostrar la relación inescindible entre el derecho a la salud - supuestamente no fundamental - con el derecho a la vida u otro derecho fundamental - supuestamente no prestacional-.’ [En este sentido] se señaló: Así pues, la jurisprudencia constitucional ha dejado de decir que tutela el derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal para pasar a proteger el derecho fundamental autónomo a la salud. Para la jurisprudencia constitucional (...) no brindar los medicamentos previstos en cualquiera de los planes obligatorios de salud, o no permitir la realización de las cirugías amparadas por el plan, constituye una vulneración al derecho fundamental a la salud.⁵⁰

50 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-124-09.htm>

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

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

En primer lugar, a través de las investigaciones adelantadas por el Programa de Salud y Seguridad Social, la Defensoría del Pueblo abordó el tema relacionado con la accesibilidad del derecho a la salud. Para tal efecto presentó el *Quinto Informe sobre la Tutela y el Derecho a la Salud*⁵¹, dirigido a identificar el grado de avance o retroceso de las violaciones del citado derecho, a través de la cuantificación de las tutelas instauradas por los usuarios para solicitar servicios en el año 2010.

Esta investigación contó con la información de las acciones de amparo constitucional registradas en la base de datos de la Corte Constitucional, para lo cual se partió de una muestra representativa de 2.863 tutelas que invocaron vulneraciones del derecho a la salud, seleccionadas para su análisis a través del método de muestreo aleatorio, estratificado por departamento.

El examen se centró en los hechos narrados por los accionantes en cada una de las tutelas seleccionadas, clasificando las pretensiones más recurrentes de los mismos, previa verificación de si los procedimientos, medicamentos o intervenciones solicitadas se encontraban o no dentro del plan de beneficios que administran los regímenes contributivo y subsidiado, y el lugar de aplicación (pruebas piloto de Barranquilla y Cartagena), de conformidad con la normativa vigente al 31 de diciembre de 2010.

La Defensoría encontró que durante el 2010 por los diferentes derechos, incluido el derecho a la salud, se registró el mayor número de tutelas presentadas por los ciudadanos en los últimos doce (12) años, pues en total se interpusieron 403.380 acciones judiciales, lo que representa un crecimiento anual de 8,83% comparado con el año inmediatamente anterior.

Cuadro No. 1. Registro de Tutelas en Colombia Período. 1999-2010

Año	Número tutelas	Crecimiento anual %	N° de tutelas por cada 10.000 hab.
1999	86.313		21,72
2000	131.764	52,66	32,71
2001	133.272	1,14	32,66
2002	143.887	7,96	34,82
2003	149.439	3,86	35,71
2004	198.125	32,58	46,76
2005	224.270	13,20	52,29
2006	256.166	14,22	59,02
2007	283.637	10,72	64,57
2008	344.468	21,45	77,50
2009	370.640	7,60	82,41

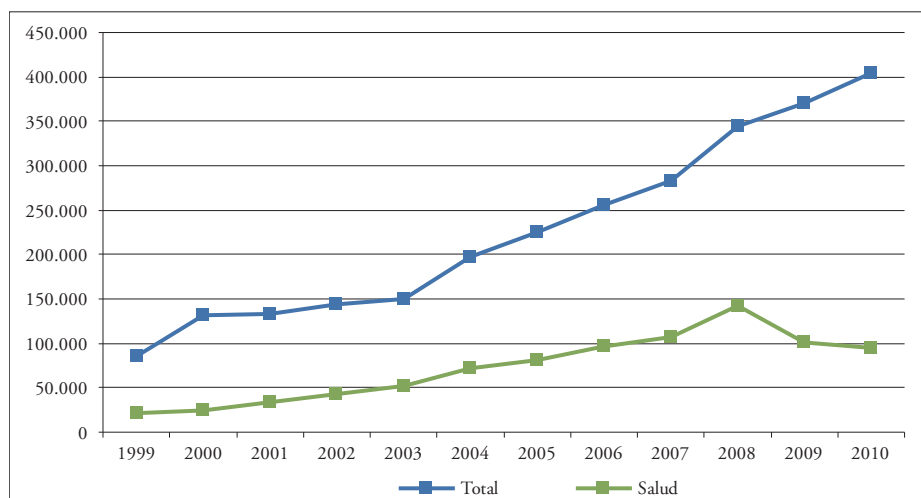
51 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaSalud2010.pdf>

Año	Número tutelas	Crecimiento anual %	N° de tutelas por cada 10.000 hab.
2010	403.380	8,83	88,64
Total	2.725.361		

Fuente: Corte Constitucional

En relación con el derecho a la salud, y en virtud de las órdenes impartidas en la Sentencia T-760 de 2008⁵² y la ampliación de las competencias de los Comités Técnicos Científicos (CTC)⁵³, en los dos últimos años las tutelas disminuyeron en 23,4%, la cifra más baja en toda la serie analizada, es decir, un 5,96% menor que en el año anterior.

Gráfico No. 3. Evolución del Número de Tutelas Período 1999-2010



Los departamentos de Antioquia, Risaralda, Quindío, Tolima y Caldas siguen concentrando el mayor número de tutelas, a los cuales se agrega la ciudad de Bogotá. El departamento de Caldas presentó el indicador más alto con 65,92% tutelas en salud por cada 10.000 habitantes.

En el año 2010, el 67,8% de las tutelas se interpusieron contra las EPS que administran los regímenes contributivo⁵⁴ y subsidiado⁵⁵, ya sea de manera conjunta o separada, seguidas

52 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>

53 Estos Comités pueden autorizar servicios de salud no incluidos en el POS.

54 Las EPS que administran solo el régimen contributivo tuvieron una participación del 35% en las tutelas interpuestas por salud. Con respecto al año anterior, hubo una disminución del 6,3%. Las EPS Coomeva, Nueva EPS y Saludcoop, que prestan servicios sólo en el régimen contributivo, fueron las más tuteladas; Coomeva pasó al primer lugar, con un incremento del 16,8%. La Nueva EPS, a pesar de presentar reducción en el número de tutelas, continúa con el indicador más alto por cada 10.000 afiliados, seguido de Coomeva y Comfenalco Valle. Cafesalud, Salud Total y Solsalud fueron las EPS con más número de tutelas entre las entidades que prestan servicios conjuntamente en el régimen contributivo y subsidiado. Al aplicar el indicador de tutela por cada 10.000 afiliados, Comfenalco Antioquia, Saludvida y Humana Vivir presentaron los índices más altos.

55 Respecto de las EPS que administran el régimen subsidiado, las tutelas en salud se incrementaron en un 12,9% con respecto al año anterior. Caprecom, Asmet Salud y Emdisalud siguen siendo las entidades más tuteladas.

por los entes territoriales en un 18,7%. Al respecto, se encontró que las solicitudes más frecuentes son los tratamientos (43,3%), luego les siguen los medicamentos (24,2%), las cirugías (21,7%) y las citas médicas (20,0%). En cuanto a los tratamientos su variación porcentual fue del 19% comparado con el año inmediatamente anterior que llegó a 34,2%.

En general, en el año 2010 las solicitudes POS y No POS disminuyeron en 9,09%. En total, el 65,4% de las solicitudes requeridas se encuentra dentro del Plan Obligatorio de Salud, si bien se trata de un porcentaje alto, el mismo es menor al observado en el año 2009 (68,2%). Las solicitudes POS fueron mayores en el régimen subsidiado (64,8%) que en el contributivo (35,2%).

Las solicitudes No POS en el régimen contributivo fueron del 56,6% y del 43,4% en el régimen subsidiado. Las solicitudes No POS más requeridas siguen siendo los medicamentos, las prótesis, órtesis e insumos médicos. En cuanto a las demandas del POS, las solicitudes se enfocan primordialmente en citas médicas, exámenes paraclínicos, imágenes diagnósticas y cirugías.

Finalmente, en relación con los recobros originados en las autorizaciones de los comités técnico-científicos (los cuales reconocen medicamentos y servicios por fuera del POS⁵⁶), se encontró que, desde el año 2002 hasta el 2010, se ha presentado un incremento exponencial que se puede segmentar así: de 2002 hasta el 2004, los recobros representaron un promedio del 13,0% de los excedentes de la subcuenta de compensación; entre el 2005 y el 2007 esta participación fue del 27,8% en promedio y del 2008 al 2010 dicha participación desbordó los excedentes de la subcuenta de compensación llegando a registrar unas exigencias del 280,7%.

2.3. Recomendaciones

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

- Alertar al Ministerio de la Protección Social para que establezca si las EPS le están recobrando al Fosyga las solicitudes POS, si se tiene en cuenta el gran número de ellas que se encuentra en las tutelas.
- Exhortar a la Superintendencia Nacional de Salud a que, en desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, adopte medidas ejemplarizantes sobre aquellas entidades que, de manera reiterada, vulneren el derecho a la salud, especialmente a las que nieguen contenidos del POS.

En este mismo grupo, Comfenalco Quindío, Comfenalco Tolima y Cándor presentaron los índices más altos de tutelas por cada 10.000 afiliados. Las tutelas contra el INPEC mostraron un incremento del 24,3% en relación con el año anterior. A pesar de que la mayoría de la población carcelaria fue asignada a la EPS Caprecom, los servicios en salud no mejoraron y esto se refleja en el incremento del grado de insatisfacción.

56 La expedición del Acuerdo 228 de 2002 que actualizó el Manual de Medicamentos del Plan Obligatorio de Salud y dictó otras disposiciones, permitió formular medicamentos no incluidos en el POS mediante la aprobación del Comité Técnico Científico y que la diferencia del precio de estos medicamentos contra su reemplazo o su similar del POS fuera cobrado por las EPS al Fondo de Solidaridad y Garantía - Fosyga. Las directrices jurisprudenciales en la garantía del derecho a la salud, entre ellas, las contempladas en la Sentencia T-760/08, permitieron ampliar la posibilidad de recobros a dispositivos, insumos y procedimientos que requirieran los usuarios. La Comisión de Regulación en Salud actualizó y amplió esta facultad en el Acuerdo 008 de 2009.

- Instar a la Superintendencia Nacional de Salud a que haga exigible los tiempos de oportunidad en la prestación de los servicios en salud establecidos en la Circular 056 de 2009.
- Exhortar a la CRES a que incorpore dentro del plan de beneficios las negaciones No POS más reiteradas, con base en los criterios técnicos que tal entidad tiene establecidos.
- Exhortar a las EPS a que cumplan con su obligación legal de garantizar, de manera oportuna, la prestación de los servicios contemplados en el plan de beneficios.

3. Derecho al trabajo

Durante el año 2011, la Defensoría del Pueblo hizo un seguimiento permanente a asuntos relacionados con el derecho al trabajo, primordialmente sobre la base del monitoreo a investigaciones académicas, notas de prensa, fuentes gubernamentales y sindicales. Los temas más significativos son los siguientes:

3.1. Mercado laboral y seguridad social

Los indicadores de mercado laboral muestran un comportamiento satisfactorio que refleja el buen momento económico que vive el país. Sin embargo, desde un enfoque de derechos, existen aspectos de necesaria revisión para hacer del crecimiento económico un motor que permita disminuir la brecha de pobreza y distribuir de manera más equitativa el ingreso.

Según los reportes del Dane⁵⁷, para el año 2011 son 20.017.000 los colombianos ocupados. Las actividades de comercio, hotelería y restaurantes son las que más puestos de trabajo aportan a las estadísticas de ocupación con 5.289.000 puestos, seguida de servicios, comunales, sociales y personales con 3.804.000; y agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura con 3.621.000. Estas tres ramas de la actividad económica reflejan el 63,5% de la ocupación total nacional.

Las posiciones ocupacionales más significativas del total nacional son por cuenta propia con 8.700.000 ocupados y los empleados particulares con 6.818.000. En términos estadísticos reflejan el 77,5% del total nacional.

El aumento de la tasa global de participación (TGP) indica que en 2011 el 63,7% de la población en edad de trabajar (PET) se encuentra económicamente activa (PEA), situación que refleja un aumento en las oportunidades de ocupación en el mercado laboral colombiano. Durante el año analizado, el 56,8% de la PET se encontró ocupada, mientras que el 36,4% se mantuvo cesante. La tasa de desempleo (TD) en el período enero-diciembre fue del 10,8%⁵⁸.

57 Oficio 20122100006811 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Dane) en respuesta a la comunicación enviada por la Defensoría del Pueblo el 17 de enero del año en curso. Los datos de 2011 son un promedio del período enero-noviembre. Archivo Defensoría del Pueblo. Delegada para la Dirección, Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas.

58 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf

Al desagregar los datos se encuentra que la TGP en los hombres es del 74,9%, para los jóvenes se mantiene en 54,4% y para las mujeres se reduce al 52,7%. Lo anterior significa que las oportunidades de empleo se restringen para estas dos últimas categorías poblacionales. A esta misma conclusión se llega a partir de las estadísticas referentes a la Tasa de Ocupación (TO) y a la TD. Así, en cuanto a la primera, se encuentra que en los hombres es del 68,7%, en los jóvenes de 43,6% y en las mujeres de 45,1%. La TD se ubica en 8,3%, 19,9% y 14,4% para hombres, jóvenes y mujeres, respectivamente.

La informalidad representa el 51% del total nacional de ocupados. Las ramas de actividad que más presionan el aumento del empleo informal son: comercio, hotelería y restaurantes con el 41,5%, industria manufacturera con el 13,7% y transporte, almacenamiento y comunicaciones con el 11,7%.

Las posiciones ocupacionales que privilegian la vinculación informal al mercado laboral son los por cuenta propia con el 59,7% y los empleados particulares con el 19,6%. Esto significa que entre los trabajadores por cuenta propia y los empleados particulares se encuentra el 79,3% del empleo informal en Colombia. Al respecto, es preciso mencionar que el 89,8% de las personas que se encuentran en la informalidad no están cobijados por el régimen de seguridad social, situación que requiere una medida urgente de política pública, no sólo en términos de protección contra los riesgos que subyacen en el ejercicio de un empleo, sino también frente a la sostenibilidad financiera del sistema.

El 10,7% del total de la población ocupada está protegida en salud, mientras que el 69,8% no está cotizando a la seguridad social en pensiones. Los principales indicadores del mercado laboral y de la seguridad social ponen en evidencia que el crecimiento económico, si bien ha aliviado en parte las condiciones de desempleo, aún no se ha reflejado enteramente en la realización de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos. De acuerdo con los últimos estudios de la OIT⁵⁹ y la CEPAL⁶⁰, en comparación con los países de la región, Colombia no alcanza niveles óptimos en cuanto a la superación de la pobreza y el desempleo.

3.2. Formalización laboral

La Defensoría del Pueblo valora el esfuerzo realizado por el Gobierno nacional dirigido a diseñar e implementar políticas públicas de generación de empleo, siguiendo el marco de obligaciones y normas establecidas en diferentes instrumentos internacionales suscritos e incorporados al bloque de constitucionalidad⁶¹.

Sin embargo, el propósito de formalización ha encontrado su mayor obstáculo en la propia legislación laboral. Desde la promulgación de la Ley 50 de 1990 hasta la actualidad, se han favorecido las formas atípicas de contratación en el marco de la flexibilización del mercado.

59 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011, *Panorama laboral 2011*, América Latina y el Caribe: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2011.

60 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2011, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

61 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2011, *Trabajo digno y decente en Colombia, Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*, Rasgo y color Ltda., Bogotá, 2011.

La Ley 1429 de 2010, las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT⁶², la actualización del Acuerdo Tripartito de 2006⁶³ y el Plan de Acción Laboral⁶⁴ se configuran como los principales insumos para los ajustes a la política pública de generación de empleo.

Las políticas de formalización operan sobre la lógica del estímulo a programas de desarrollo empresarial, la reducción de costos para nuevas y pequeñas empresas, los incentivos a quienes empleen sujetos de especial protección constitucional y el control a las cooperativas de trabajo asociado (CTA). Estas medidas vienen siendo implementadas a través de los Decretos 4588 de 2006, 525 de 2009 y 2025 de 2011 y las Leyes 1233 de 2008, 1429 de 2010 y 1450 de 2011. En el proceso de seguimiento, que ha venido adelantando la Defensoría del Pueblo, se han recibido quejas sobre nuevas estrategias de intermediación laboral a través de sociedades anónimas simplificadas y empresas temporales.

En un estudio de la Universidad Externado de Colombia se precisa que “mientras el empleo nacional se expandió (en el período 2002-2008) a una tasa de 24%, los trabajadores asociados lo hicieron a una tasa muy superior del 527% y actualmente suman más de 600.000 cooperados”⁶⁵. Es preciso que el Gobierno nacional asuma un compromiso directo en la eliminación de la intermediación laboral y en la realización del derecho al trabajo digno y decente.

Finalmente, es deber del Gobierno nacional asegurar el cumplimiento de la Sentencia C-614 de 2009, que obliga a vincular por planta de personal a aquellos contratistas que vienen cumpliendo funciones misionales en sus respectivas entidades.

Según ha informado el Gobierno nacional, en diálogo con la Escuela Nacional Sindical, la primera etapa del proceso para el cumplimiento de la citada sentencia, implicó la determinación del número de personas vinculadas con la Administración pública mediante contrato de prestación de servicios, lo cual arrojó un porcentaje del 63%. La segunda etapa consiste en la realización de estudios técnicos para precisar la situación presupuestal de la entidad y sus funciones misionales frente al número de cargos en la planta que deben crearse. Esta etapa implica un trabajo mancomunado de las entidades territoriales y el nivel central.

3.3. Derecho de asociación sindical, negociación colectiva y diálogo social

El Gobierno ha asumido nuevos retos en la promoción de la asociación sindical como institución esencial del Estado social de derecho. Así lo ha planteado el Vicepresidente de la República en varios eventos relacionados con la promoción de los derechos humanos.

62 Por invitación de Colombia en el mes de febrero de 2011 una Comisión de Alto Nivel de la OIT visitó el país y se reunió, entre otros, con el Defensor del Pueblo.

63 El 26 de mayo de 2011, en atención a una de las recomendaciones contenidas en las conclusiones de la Misión de la OIT, se suscribió una actualización del Acuerdo Tripartito de junio de 2006. Este documento no contó con el aval de la Central Unitaria de Trabajadores y de la Confederación de Trabajadores de Colombia.

64 El Plan de Acción Laboral adoptado en abril de 2011 es producto del acuerdo entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para proteger los derechos laborales y sindicales en el marco del Tratado de Libre Comercio.

65 OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. 2011. *La calidad del empleo en medio de la flexibilización laboral*. Colombia 2002-2010, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011.

La tasa de sindicalización en el país es de las más bajas en América Latina. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical no alcanza al 4% de la población apta para sindicalizarse. Este indicador refleja la debilidad de estas organizaciones en su misión de lograr mejores condiciones para los trabajadores.

Las formas tercerizadas de relación laboral constituyen una fuerte barrera para la asociación sindical, de igual forma el número mínimo de trabajadores exigido para integrar un sindicato excluye a las pequeñas empresas de ser un espacio para el ejercicio de este derecho.

La Defensoría del Pueblo prestó especial atención al trámite y aprobación de la Ley 1453 de 2011 que en el artículo 26 modifica el artículo 200 de la Ley 599 de 2000. De esta manera quienes vulneren los derechos de reunión y asociación se verán abocados a una pena de prisión máxima de dos años y una multa de hasta 300 salarios mínimos legales vigentes. Conviene resaltar que la citada ley penaliza la celebración de pactos colectivos que otorguen mejores condiciones respecto a las acordadas en convenciones colectivas. Se espera que esta medida sirva para mejorar las condiciones laborales, promover la sindicalización y erradicar la discriminación.

Otro asunto de interés para la Defensoría del Pueblo es el relacionado con la modificación del Decreto 535 de 2009 que reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que se limita el derecho de negociación colectiva a los empleados públicos. De acuerdo con pronunciamientos de organizaciones sindicales y de derechos humanos, existe un texto concertado que está a la espera de sanción presidencial. Su expedición constituiría una muestra del compromiso del Gobierno con el fortalecimiento del movimiento sindical en Colombia. En todo caso, la Defensoría del Pueblo señala la importancia de precisar la definición legal de servicios públicos esenciales y la prestación de servicios mínimos, con el propósito de garantizar el derecho a la huelga.

En el año 2011, en materia de diálogo social, la Escuela Nacional Sindical registró conflictos laborales en Aluminios Reynolds, Glencore, Palmas del Cesar, Philip Morris, Federación de Cafeteros, Metro Salud, entre otros. Se resaltan los conflictos laborales en General Motors por el despido de trabajadores enfermos; en Campo Caracara y Campo Rubiales en el Meta por condiciones salariales y laborales, y los de los controladores aéreos motivados también por cuestiones salariales y laborales. Se presentaron protestas nacionales el 7 de abril y el 7 de octubre de 2011.

La Defensoría del Pueblo destaca importantes eventos que pueden marcar una tendencia positiva en la relación entre trabajadores, empresarios y Gobierno. En el mes de marzo se firmó una convención colectiva entre Sintrainagro y 291 fincas que hoy beneficia a más de 18.000 trabajadores. En junio se firmó un acuerdo entre los docentes agremiados en Fecode y el Gobierno nacional. En septiembre se logró una negociación colectiva que cobija a más de 6.000 trabajadores bancarios. En el mes de octubre nació el Sindicato Nacional Unitario de Trabajadores del Estado (sindicato de rama) que agrupa a siete organizaciones que agremian más de 10.000 funcionarios.

Para la Defensoría del Pueblo representa un significativo avance que después de seis años se haya logrado concertar el incremento del salario mínimo en 5,8% y el aumento del subsidio de transporte en 6,6%. Este es un indicador positivo de la disposición para el diálogo social. La inflación promedio para los trabajadores de bajos ingresos se ubicó en

el 4,65%, es decir, que el incremento real se ubicó alrededor del 1,15%, lo que constituye una medida para la redistribución del crecimiento económico. No obstante, las estadísticas muestran que el 57% de la población ocupada recibe un salario mínimo o menos.

3.4. Violencia antisindical

El 63% de los 1.717 asesinatos de trabajadores sindicalizados en la primera década del siglo XXI se cometieron en Colombia. Durante el año 2011 se reportaron 29 asesinatos de sindicalistas⁶⁶, lo que representa una considerable disminución frente a los 51 casos contabilizados en el 2010⁶⁷. Para la Defensoría del Pueblo es inaceptable la vulneración del derecho a la vida, más si es en razón de sus actividades sindicales⁶⁸.

El Plan de Acción Laboral suscrito en 2011 hace especial énfasis en la protección a sindicalistas y en el fortalecimiento del aparato investigador de la Fiscalía General de la Nación, para superar la impunidad en la que se encuentra la mayor parte de las investigaciones por homicidios de sindicalistas en Colombia. Son importantes los anuncios de fortalecimiento en la planta de investigadores de la subunidad de la Fiscalía que atiende este tipo de casos. A pesar de ello, vale la pena propiciar espacios de interlocución entre la Fiscalía General de la Nación y las organizaciones sindicales y de derechos humanos, con la finalidad de ajustar las metodologías investigativas a la experticia de las citadas organizaciones.

A pesar de los esfuerzos visibles en esta materia, no es clara la existencia de una política pública dirigida a la superación de la impunidad en lo relacionado con la violencia cometida contra sindicalistas, especialmente, frente a la investigación de delitos que se encuentran represados en los órganos de instrucción criminal.

Se destacan las Resolución 716 de 2011 que amplía la cobertura del programa de protección a sindicalistas y la Resolución 3900 de 2011 que modifica los procedimientos para la protección de maestros amenazados, así como el Decreto 3375 de 2011 que ajusta los procedimientos de evaluación del riesgo. La Defensoría del Pueblo valora la expedición del artículo 223 del Decreto 4800 (reglamentario de la Ley 1448 de 2011) en la que se consagran como sujetos de reparación colectiva a las organizaciones sindicales. Desde esta perspectiva, se exhorta a los formuladores de política pública para que incorporen una metodología de alertas tempranas que permita configurar un mapa de amenazas y riesgos de los sindicalistas y de sus organizaciones.

3.5. Institucionalidad laboral

Para la Defensoría del Pueblo, la creación del Ministerio del Trabajo y la expedición del Decreto 4108 de 2011 que integra el Sector Administrativo del Trabajo, es una muestra

⁶⁶ Esta cifra la reporta Stephen Benedict, responsable de derechos humanos y sindicales de la Confederación Sindical Internacional.

⁶⁷ Esta cifra es tomada de los reportes de la Escuela Nacional Sindical.

⁶⁸ En 2012 ya fue reportado el primer asesinato de un sindicalista el 17 de enero. Se trata de Mauricio A. Redondo, trabajador afiliado a la Unión Sindical Obrera (USO) fue asesinado junto con su esposa en el municipio de Puerto Asís (Putumayo).

de la voluntad del Gobierno de fortalecer la política pública de generación de empleo y de respeto a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, entre otros.

Este ministerio debe fortalecer su planta de inspectores con la finalidad de prevenir mejor la vulneración de los derechos laborales. Según el estándar de OIT, para esto serían necesarios por lo menos 2.000 inspectores capacitados y especializados.

Aún no se encuentra en funcionamiento el sistema ciudadano para presentar denuncias y no se conocen pronunciamientos sobre el sistema de mediación y resolución de conflictos. Todas estas metas deben ser alcanzadas durante el año 2012.

4. Derecho a la seguridad social en pensiones

Como consecuencia de la elaboración del IX Informe de Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), la Defensoría del Pueblo abordó el estudio del derecho a la seguridad social en pensiones entre los años 2005 a 2010⁶⁹. A manera de resumen, se presentan algunos de sus principales resultados:

4.1. Marco jurídico general

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 garantiza el derecho irrenunciable de todos los habitantes a la seguridad social y le otorga a la seguridad social la condición de servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La seguridad social, por mandato constitucional, abarca la prestación de los servicios que se determinan en la ley y, en forma directa, reconoce el derecho a la pensión mediante el amparo de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Aunado a lo anterior, el Constituyente le otorga al legislador la potestad de determinar los casos “en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”⁷⁰. Adicionalmente, el artículo 53, le impone al Estado la obligación de garantizar “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”⁷¹.

El Estado colombiano es miembro de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)⁷² y forma parte de la OIT⁷³. Sin embargo, no ha ratificado el Convenio 102

69 La publicación de este informe se hace a mediados del año 2012.

70 Artículo 48 CP.

71 Artículo 53 CP.

72 El Estado colombiano comunicó al Secretario General de la OISS el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la aprobación de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (Ley 480 de 1998 y Sentencia C-374 de 1999), mediante Nota DM/OJAT 26827 del 21 de febrero de 2000. Este instrumento entró en vigor para Colombia el día 10 de octubre de 2000.

73 De acuerdo con información del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tratados bilaterales y multilaterales en vigor para Colombia referentes al derecho a la seguridad social y, en particular, al tema de pensiones, son: (i) Acuerdo Complementario entre la República Argentina y la República de Colombia para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, el cual entró en vigor el 4 de junio de 2008; (ii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile, suscrito el 9 de diciembre de

(sobre norma mínima aplicable), al igual que los Convenios 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo. Por otra parte, el Comité de DESC examinó el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sesiones celebradas los días 4, 5, 19 y 20 de mayo de 2010, con la siguiente observación en materia de seguridad social:

Al Comité le preocupa que el nivel de desempleo en el Estado Parte siga siendo elevado, en particular en las zonas rurales y entre los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas y los afrocolombianos. Preocupa también al Comité que la creación de oportunidades de empleo se presente fundamentalmente en el sector informal de la economía (el 60%), lo que tiene efectos negativos en el acceso a la seguridad social.

4.2. Modalidades de protección y estructura del Sistema General de Pensiones

Existen dos modalidades de protección en el sistema de pensiones: la de naturaleza contributiva, y la no contributiva o asistencial. La *protección de naturaleza contributiva* se consagra básicamente en la Ley 100 de 1993. Esta protección se otorga a través del Sistema General de Pensiones⁷⁴, el cual tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la ley. La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, de naturaleza pública o privada⁷⁵. Este Sistema empezó a regir a partir del 1º de abril de 1994 y tiene como beneficiarios a los trabajadores y a su núcleo familiar, a quienes se les reconoce el derecho a la pensión de sobrevivientes⁷⁶. De acuerdo con la Constitución Política, el Sistema de Seguridad Social en Pensiones se funda en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad financiera.

El Sistema General de Pensiones funciona a través de dos regímenes con características particulares y autónomas, independientemente de la existencia de regímenes exceptuados o especiales, por expresa disposición constitucional o legal⁷⁷.

2003; (iii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrito el 6 de septiembre de 2005; (iv) Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay, suscrito el 17 de febrero de 1998; (v) Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito en la ciudad de Quito, el 26 de enero de 1978; (vi) Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social, firmado en Quito, el 26 de enero de 1978; (vii) Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, suscrito en Quito, el 17 de marzo de 1982; (viii) Código Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid, los días 18 y 19 de septiembre de 1995. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, oficio GTAJI No. 16535 del 4 de abril de 2011.

74 Ley 100 de 1993, art. 10.

75 Ley 100 de 1993, arts. 11, 13.a y 15.

76 Ley 100 de 1993, art. 47.

77 Regímenes especiales o exceptuados. El Acto Legislativo 01 de 2005 establece que, a partir del 31 de julio de 2010, sólo se aplicarán los siguientes regímenes especiales o exceptuados: (i) el correspondiente a la fuerza pública en los términos de la excepción consagrada en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993; (ii) el aplicable al Presidente de la República; y (iii) el relativo al magisterio en concordancia con lo señalado en los artículos 16 de la Ley 797 de 2003 y 81 de la Ley 812 de 2003 (Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de septiembre de 2009, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda, radicación 1857). En

En primer lugar, existe *el régimen solidario de prima media con prestación definida*, cuya característica esencial consiste en la realización de aportes para obtener una pensión de vejez, de invalidez por riesgo común o de sobrevivientes, a favor de los afiliados o beneficiarios, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley⁷⁸. Así, por ejemplo, en el caso de la pensión de vejez, se exige una determinada edad (55 años si es mujer y 60 años si es hombre) y un número mínimo de semanas cotizadas (1225 semanas)⁷⁹. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar una indemnización sustitutiva, en caso de que no cumplan con los requisitos exigidos en la ley. En este régimen, los aportes realizados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública que garantiza la cancelación oportuna de las prestaciones de quienes tienen la condición de pensionados, así como los gastos de administración y la constitución de reservas para asegurar el pago de futuros acreedores pensionales. Su administración se encuentra temporalmente a cargo del ISS y de otras cajas de previsión, mientras la misma se asume por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)⁸⁰.

En segundo lugar, la ley consagra el denominado *régimen de ahorro individual con solidaridad*. Se trata de un régimen cuya administración se otorga a instituciones financieras privadas de carácter previsional a través de la creación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). En este régimen los afiliados acumulan en una cuenta individual las cotizaciones obligatorias y voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios otorgados por el Estado (si a ellos hubiere lugar⁸¹), en aras de garantizar el acceso a una pensión de vejez, invalidez por riesgo común o de sobrevivientes a favor de los afiliados o beneficiarios. En el caso de la pensión de vejez, la misma se reconoce cuando el monto acumulado de capital y sus correspondientes rendimientos, les permiten a los afiliados obtener una renta mensual superior al 110% del smlmv, teniendo en cuenta la edad a la cual decida retirarse el afiliado, la modalidad de la pensión, así como la rentabilidad de los ahorros acumulados. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar la devolución de sus aportes o saldos, cuando no se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Una vez el afiliado obtenga los recursos necesarios que le garantizan el derecho al reconocimiento de una pensión, podrá optar por una de las siguientes modalidades: la renta vitalicia inmediata, el retiro programado y el retiro programado con renta vitalicia

todo caso, el Sistema preserva el régimen especial de pensiones de vejez por actividades de alto riesgo (art. 48.10 CP), reguladas en el Decreto 2090 de 2003 y en las Leyes 860 de 2003 y 1223 de 2008. E igualmente, exceptúa en forma temporal y expresa, en su parágrafo transitorio número 4, a los trabajadores que estando en el régimen de transición “*además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014*”. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2005.html

78 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-030-09.htm>

79 A partir del 1º de enero de 2014 se incrementará a 57 años de edad para la mujer y 62 años para el hombre. Adicionalmente se exigirán 1.300 semanas cotizadas en el año 2015.

80 Mediante Decreto número 4488 de 2009 se aprobó la estructura de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, se determinaron las funciones de sus dependencias y se dictaron otras disposiciones. <http://www.colpensiones.gov.co/web/la-entidad/normatividad>.

81 Dichos subsidios se reconocen a través de la figura denominada *garantía de pensión mínima*, por virtud de la cual el Estado completa lo que haga falta para obtener el derecho a una pensión, cuando la edad (62 años si es hombre y 57 si es mujer) y las semanas cotizadas del afiliado (1.150 semanas), así lo permitan. (Ley 100/1993, art. 65).

diferida⁸². En este régimen, los afiliados pueden seleccionar y trasladarse libremente entre entidades administradoras y optar por la aseguradora que prefieran para contratar las rentas y pensiones.

En el régimen de ahorro individual, como ya se dijo, se otorga a los afiliados la posibilidad de realizar aportes voluntarios, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

En términos generales, se garantiza la libre elección y traslado entre regímenes, salvo las excepciones que consagra la ley⁸³. Por último, las cotizaciones que se realizan al Sistema General de Pensiones tienen la naturaleza de recursos parafiscales⁸⁴, sometidos al control fiscal del Estado⁸⁵.

La *protección no contributiva o asistencial* ampara a las personas y a las familias que carecen de recursos económicos y que se encuentran en situación de necesidad objetiva. Esta protección incluye, por ejemplo, las ayudas económicas en especie que se brindan a los trabajadores en situación de desempleo a través del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (Fonede)⁸⁶; los auxilios que se otorgan a los ancianos en extrema pobreza o de escasos recursos⁸⁷ y el apoyo monetario directo que se entrega a familias en extrema pobreza a través del programa Familias en Acción⁸⁸. De estas medidas de protección, que adelante se explicarán en breve, se destacan los siguientes elementos comunes: la falta de recursos económicos (como requisito esencial para el reconocimiento de dichas prestaciones), la temporalidad de las mismas y la necesidad de destinar recursos del presupuesto general de la Nación para su financiamiento.

4.3. Financiación

El Sistema General de Pensiones se reformó a través de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005. La expedición de estas reformas se orientó a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, especialmente, en lo referente al régimen solidario de prima media con prestación definida. Adicionalmente se han producido modificaciones en materia financiera (Ley 1328/2009), de formalización de empresas y de empleo (Ley 1429/2010) con el fin de mejorar los índices existentes en materia de seguridad social.

En la actualidad el número de afiliados al régimen de prima media asciende a 6,3 millones de trabajadores colombianos, mientras en el régimen de ahorro individual esta

82 Ley 100 de 1993, arts. 79 a 82.

83 A manera de ejemplo, efectuada la selección inicial, los afiliados solo podrán trasladarse de régimen una vez cada cinco años, contados a partir de dicha selección. Además, después de un año de vigencia de la Ley 797 de 2003 (29 de enero), los afiliados no podrán trasladarse de régimen cuando les faltaren diez años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

84 Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

85 Corte Constitucional, Sentencia C-655 de 2003.

86 http://www.asocajas.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1041:631462-familias-se-han-beneficiado-del-subsidio-al-desempleo-de-las-cajas&catid=2:asocajas&Itemid=24

87 Ley 100 de 1993, arts. 257 y subsiguientes. Decreto 3771 de 2007.

88 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

cifra llega a 9,2 millones⁸⁹. No obstante, el número efectivo de cotizantes (esto es, que han realizado sus aportes en los últimos seis meses) se sitúa, en el caso del régimen de prima media, en 1,8 millones, y en el de ahorro individual en 4 millones. Esto significa que si la población económicamente activa en Colombia es de 21.965 miles⁹⁰, tan sólo un 26.4% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema General de Pensiones (como cotizantes activos), en lo referente a las prestaciones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y muerte⁹¹. De acuerdo con el Gobierno nacional, “la población más pobre está por fuera del Sistema General de Pensiones, 92% de los individuos que ganan menos de un (1) smmlv no están afiliados al sistema (2009)”⁹².

El ISS cuenta con reservas por \$ 5 billones y depende de los recursos del presupuesto nacional para cancelar las mesadas de sus pensionados. La carga pensional sobre las finanzas públicas representa 4 puntos del PIB (excluyendo a las Fuerzas Armadas)⁹³. Desde la expedición de la Ley 797 de 2003, se han impulsado reformas al sistema con el propósito de reducir el impacto fiscal.

El déficit del régimen de prima media se explica, entre otras razones, por el desempleo en el país que llegó en el año 2011 al 9,8%; la inestabilidad laboral, que conduce a que muchas personas trabajen por unos pocos meses; la baja densidad en la cotización, pues de los 40 años aproximados de vida laboral, un trabajador cotiza, en promedio, solo el 35%⁹⁴; y el costo que respecto al régimen general tienen algunas de las pensiones reconocidas al amparo de los regímenes especiales y convencionales⁹⁵.

En cuanto al régimen de ahorro individual con solidaridad, se estima que los fondos privados tienen recursos de sus afiliados por \$100 billones, de los cuales \$35 billones corresponden al capital aportado y los \$65 billones restantes son la rentabilidad lograda desde que está en marcha el Sistema. La rentabilidad acumulada promedio ponderada de los últimos 48 meses, a noviembre del 2010, fue de 15,20%⁹⁶.

89 Estas cifras corresponden al mes de marzo de 2011 y se pueden consultar en la página Web de la Superintendencia Financiera de Colombia: <http://www.superfinanciera.gov.co/>

90 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_ech_mar11.xls

91 Estadísticas calculadas a marzo de 2011.

92 <http://www.minproteccionsocial.gov.co/Paginas/Nos-proponemos-alcanzar-un-sistema-pensional-con-aumento-en-la-cobertura-que-sea-equitativo-y-sostenible-Minprotecci%C3%B3n.aspx>

93 *Ibíd.*

94 *Revista Poder, Edición No. 111*, p.37. En otro documento se sostiene que: “Diversos estudios han encontrado que este trabajador típico solo cotiza activamente al fondo pensional el 50% del tiempo de su vida laboral (Comisión de Gasto, 1997). Dicho de otra manera, solo en 20 de esos 40 años de vida laboral aparece trabajando en el mercado laboral y, por lo tanto, solo en esos años cotiza al fondo pensional del ISS. En términos actuariales, se concluye entonces que existe un problema de baja densidad de las cotizaciones pensionales, lo cual afecta negativamente la disponibilidad de recursos a la hora de atender los pagos pensionales”. Sergio CLAVIJO, *Sostenibilidad pensional y gasto social*, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2002, p.12.

95 CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta 385 de 2004...*, cit., pp. 13 y ss. En idéntico sentido se puede consultar la siguiente página web: <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilan-con-17-millones>. La mayoría de los estudios demuestran que el costo anual de pago de pensiones por parte del Estado es equivalente a lo que el país recauda por el impuesto al valor agregado IVA. Esto significa que hasta los trabajadores informales, que no cotizan para una pensión, contribuyen al sostenimiento fiscal del régimen de prima media.

96 *Revista Poder, Edición No. 111*, p.36.

Durante el año 2010 se trasladaron al régimen de prima media alrededor de 126.000 afiliados, mientras que llegaron a los fondos cerca de 77.000. El regreso al ISS se explica por la posibilidad de obtener una mayor mesada pensional en aplicación del régimen de transición, cuya vigencia se extiende hasta el año 2014⁹⁷.

Actualmente, según cifras oficiales, el número de pensionados asciende aproximadamente a 959.349⁹⁸ personas en el régimen de prima media con prestación definida (sólo incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia), mientras que los fondos han pensionado a 42.769, respecto de una masa de afiliados cotizantes de cinco millones ochocientos⁹⁹. A estas cifras se deben agregar las pensiones convencionales y especiales reconocidas al amparo de la normativa preexistente, respecto a las cuales no existen datos consolidados. El promedio de las mesadas equivale a 1,8 Smlmv (esto es, 1.020.000 pesos)¹⁰⁰, aun cuando existen pensiones reconocidas por regímenes especiales con valores cercanos a los 30 millones de pesos (aproximadamente 57 smlmv)¹⁰¹. El reajuste de las pensiones se realiza de acuerdo a una fórmula de origen legal, correspondiente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) certificado para el año inmediatamente anterior, con excepción de las pensiones iguales al smlmv, las cuales podrán ser reajustadas con el mismo porcentaje con que se incrementa dicho salario, siempre que el mismo porcentaje sea superior al incremento del IPC¹⁰². Uno de los factores que se anuncian como generadores de inestabilidad en el sistema es el aumento de la expectativa de vida (en la mujer 78,54 años; en el hombre, 72,7 años)¹⁰³.

4.4. Cobertura del desempleo y riesgos profesionales

En Colombia existen dos mecanismos para proteger a los trabajadores ante la contingencia del desempleo. En primer lugar, se encuentra el *subsidio de desempleo* otorgado con cargo a los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (Fonede), el cual se gestiona a través del sistema de Cajas de Compensación Familiar (CCF), en los términos previstos en los artículos 8º y subsiguientes de la Ley 789 de 2002 (reglamentados mediante el Decreto 2340 de 2003). Este beneficio se concreta en una transferencia en especie equivalente a 1.5 veces el smlmv, redimible en alimentos, salud o educación, a elección del beneficiario. Este subsidio se entrega en seis cuotas iguales, una por cada mes. Las CCF se financian con un 4% del impuesto sobre la nómina, pero sólo el 7.3% del total se destina al fondo de desempleo. En el cuadro anexo se observa el número

97 *Revista Poder, Edición N° 111*, p.34. Sentencia SU-062 de 2010.

98 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

99 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls> Para el año 2002 se sostenía que: “Este rápido incremento en las obligaciones de caja pensionales tiene una doble explicación. En primer lugar, cabe recordar que la reforma de 1993 ‘sinceró’ el faltante histórico que se había venido generando al existir un exceso de beneficios pensionales, pero no lo eliminó (Comisión de Gasto, 1997). Luego este incremento en los pagos se ha ido evidenciando a medida que crece el número de pensionados, el cual asciende en la actualidad a 800.000 personas (equivalente al 26% de la población mayor de 60 años, al 5% de la población económicamente activa y al 2% de la población total).” Sergio CLAVIJO, op. cit., p. xiv.

100 <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilarn-con-17-millones>

101 *Ibíd.* No sobra recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005 limitó a 25 smlmv el valor de las pensiones que se reconozcan con recursos de naturaleza pública.

102 Corte Constitucional, Sentencia C-387 de 1994.

103 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/ceads/ds/poblacion/datos_DS4_esp_vid_nac.xls

de subsidios asignados y su valor en miles, los cuales se desagregan entre los subsidios otorgados con vinculación y sin vinculación (se refieren a los desempleados que carecen de un vínculo anterior con las cajas). El total de población cubierta o afiliada al sistema del subsidio familiar ha reportado en los últimos años un aumento en su cobertura y en la variación promedio equivalente a un 5,11%, como se ilustra en el otro cuadro adjunto.

Cuadro No. 2. Subsidios de desempleo asignados 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Con vinculación						
No.	58.619	63.714	69.690	79.760	81.969	353.752
Valor (miles de pesos)	36.076.946	41.837.415	48.863.496	60.383.265	64.297.389	251.458.511
Sin vinculación						
No.	18.142	16.886	17.520	15.501	15.526	83.575
Valor (miles de pesos)	10.946.503	11.031.919	12.151.309	11.464.083	11.890.687	57.484.501
Total subsidios						
No.	76.761	80.600	87.210	95.261	97.495	437.327
Valor (miles de pesos)	47.023.449	52.869.334	61.014.805	71.847.348	76.188.076	308.943.012

Fuente: Información remitida por las CCF a la División Operativa de la Superintendencia del Subsidio Familiar, Grupo de Estadística

Cuadro No. 3. Total afiliados al sistema de Subsidio Familiar 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Variación
Total afiliados	4.858.857	5.340.618	5.665.950	5.781.793	6.054.970	5.66
Personas a cargo	5.194.124	5.526.066	5.782.164	6.184.716	6.376.091	5.26
Cónyuges	2.346.142	2.514.224	2.617.519	2.616.828	2.702.884	3.60
Población cubierta	12.399.123	13.380.908	14.065.633	14.583.337	15.133.945	5.11

Fuente: Informes estadísticos mensuales de la Superintendencia del Subsidio Familiar, Grupo de Estadística

En segundo lugar, la protección al desempleo se realiza a través de los fondos de cesantías (cuentas individuales), en las que se consigna el valor correspondiente a un mes de salario por parte de los empleadores, en cumplimiento de una obligación laboral de carácter anual prevista en la ley. El trabajador elige libremente el fondo y puede retirar los recursos depositados únicamente en caso de terminación del empleo o para financiar gastos de educación o vivienda. Si bien estos fondos protegen al trabajador como consecuencia de la finalización del contrato de trabajo, no incluyen ningún mecanismo de seguro¹⁰⁴. En los fondos privados de cesantías, a febrero de 2011, se contaba con 6.243.761 afiliados a portafolios de largo plazo (3.914.031 hombres y 2.329.730 mujeres)¹⁰⁵; mientras que, en entidades del Estado, como el Fondo Nacional de Ahorro, el monto de las cesantías administradas por año, a marzo de 2011, asciende a 2.336.846¹⁰⁶.

104 Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Informe sobre la seguridad social en América 2010*, Profesionales Gráficos de México, México, 2009, p. 64.

105 <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/ahorroindividual/estadisticas/afc2011.xls>

106 <http://www.fna.gov.co>. Igualmente se administran cesantías por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio: <http://www.fomag.gov.co>.

En lo referente al Sistema de Riesgos Profesionales es preciso señalar que su marco normativo está integrado por la Leyes 100 de 1993 y 776 de 2002, el Decreto 1295 de 1994 y la Resolución 584 de 2004 de la CAN. Este Sistema brinda protección respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, en los términos previstos en la ley, previa definición de la pérdida de capacidad laboral (PCL), de su origen y del grado de invalidez. Son afiliados obligatorios al sistema: los trabajadores dependientes vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Los trabajadores independientes se pueden afiliar de manera voluntaria. El otorgamiento de las prestaciones se encuentra a cargo de las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), para lo cual se exige que los empleadores coticen al sistema, según la actividad económica, el indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de siniestralidad de cada empresa y del cumplimiento de los programas de salud ocupacional. El sistema asume prestaciones asistenciales y económicas. En cuanto a estas últimas se encuentran las siguientes: El *subsidio por incapacidad temporal*, el cual comprende el otorgamiento de una suma equivalente al cien (100%) del salario base de cotización, cuando se presenta una enfermedad o lesión que impida al trabajador desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado. La declaración de la incapacidad temporal está a cargo del médico tratante, el cual deberá estar adscrito a la Entidad Promotora de Salud a través de la cual se presta el servicio. Esta prestación debe cancelarse en los períodos en que el trabajador recibe regularmente su salario, sin desconocer que, una vez vencido el término de dos meses siguientes a partir de la fecha en la cual se alleguen o acrediten los requisitos exigidos para su reconocimiento, la ARP deberá liquidar y pagar un interés moratorio. El subsidio por incapacidad temporal, más allá del límite de tiempo previsto en la ley, se extiende hasta que se cumpla el proceso de rehabilitación o se defina la incapacidad permanente parcial o la invalidez, sin importar si existe o no vínculo laboral, conforme lo ha establecido la honorable Corte Constitucional¹⁰⁷.

La *incapacidad permanente parcial* es la situación del trabajador que, después de haber estado sometido a un procedimiento de rehabilitación, readaptación o curación, presenta una disminución definitiva, igual o superior al 5%, pero inferior al 50% de su capacidad laboral, teniendo en cuenta la actividad para la cual ha sido contratado o capacitado. Esta incapacidad se determina por una Comisión Médica Interdisciplinaria, dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral. El monto de la prestación que se otorga corresponde a una indemnización, en una suma no inferior a dos (2) salarios base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación.

Finalmente, la *pensión de invalidez* se otorga al trabajador que presenta una disminución definitiva, igual o superior al 50%, siempre que la pérdida no haya sido provocada intencionalmente. Esta prestación se reconoce de manera vitalicia y corresponde al 60% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL se da entre el 50% y el 66%) y al 75% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL es superior al 67%). Esta pensión se extiende a los sobrevivientes del pensionado, conforme a los mismos requisitos del régimen común. En el cuadro anexo se observan los principales datos estadísticos sobre el Sistema de Riesgos Profesionales durante los años 2006-2010¹⁰⁸. Obsérvese que si la población económicamente activa en Colombia es de 21.965 miles, en promedio un 28.5% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema de Riesgos Profesionales.

107 Corte Constitucional, Sentencias T-1043 de 2004 y T-567 de 2008.

108 <http://www.fondoriesgosprofesionales.gov.co/Contenido/Default.aspx?Id=525>

Cuadro No. 4. Sistema de Riesgos Profesionales 2006-2010

Variables	2006	2007	2008	2009	2010	Prome- dio
Total afiliados	5.637.676	5.945.653	6.118.317	6.707.433	6.828.126	6.261.441
Pensiones de invalidez pagadas	399	418	728	315	230	418
Muertes calificadas como profesionales	654	761	743	528	489	635
Muertes ocurridas	895	888	947	075	958	933
Incapacidades permanentes parciales pagadas	6.215	7.493	8.010	8.640	9.613	7.994
Enfermedades calificadas como profesionales	2.935	4.041	6.145	6.783	9.410	5.863
Accidentes calificados como profesionales	556.368	328.382	360.800	387.772	442.689	415.202
Presuntos accidentes de trabajo	393.484	467.814	512.908	497.113	538.911	482.046
Tasa de accidentes calificados como profesionales X 100	9.90	5.52	5.83	5.78	6.48	
Tasa de enfermedades calificadas como profesionales X 100.000	52.06	67.97	99.30	101.13	137.81	
Tasa de muertes calificadas X 100.000	11.60	12.8	12.01	7.87	7.16	

Fuente: Administradoras de Riesgos Profesionales. Información consolidada por el Ministerio de la Protección Social.

4.5. Cobertura de la discapacidad y dependencia

La discapacidad cuenta con un régimen especial de protección en materia pensional previsto en el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, parágrafo 4, reconoce que las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, tendrán derecho a la *pensión de vejez* en el régimen de prima media con prestación definida, cuando cumplan 55 años de edad y hayan cotizado en forma continua o discontinua 1.000 o más semanas.

Los trabajadores que, como consecuencia de la prestación del servicio, sufran una disminución en su capacidad laboral del 50% o más no provocada intencionalmente, se harán beneficiarios a la *pensión de invalidez*. Esta se reconocerá por el Sistema General de Pensiones por cualquier causa de origen no profesional¹⁰⁹; en caso contrario, su otorgamiento corresponde al Sistema de Riesgos Profesionales¹¹⁰. Sin embargo, no sobra recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional impuso la obligación de adelantar una valoración integral, esto es, que para efectos de determinar la pérdida de la capacidad laboral, se deben sumar las patologías sin importar su origen¹¹¹. A continuación se muestra la evolución del número de pensionados por invalidez del régimen común en el período 2006-2010¹¹², sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial.

109 Por regla general se requiere que el afiliado haya cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del hecho causante del accidente.

110 La afiliación a este Sistema inicia desde el día calendario siguiente a aquél en que el formulario de inscripción ha sido recibido por la ARP respectiva.

111 Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2005.

112 En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

Cuadro No. 5. Régimen de prima media. Número de pensionados por invalidez

Año	Sexo		Total
	H	M	
2006	23.700	11.395	35.095
2007	24.311	12.005	36.316
2008	25.219	12.678	37.897
2009	25.744	13.202	38.946
2010	26.724	13.965	40.689

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Cuadro No. 6. Régimen de ahorro individual. Número de pensionados por invalidez

Año	Total por año
2006	4.657
2007	5.857
2008	7.197
2009	8.665
2010	10.621

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Finalmente, en materia de dependencia, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, consagra una *pensión especial* para la madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental y dependa de su cuidado permanente, quien tendrá derecho a recibir una pensión a cualquier edad, siempre que haya cotizado el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez¹¹³. Por fuera de lo expuesto no existe todavía una prestación económica especial para amparar a los cuidadores de las personas con discapacidad.

4.6. Cobertura de la jubilación, vejez y sobrevivencia

El adulto mayor es objeto de protección a través de dos mecanismos previstos en la ley. En primer lugar, se reconoce el derecho a la *pensión de vejez* en el Sistema General de Pensiones, dependiendo del régimen seleccionado por el afiliado o cotizante, en los términos anteriormente expuestos. De acuerdo a las cifras actualmente reportadas se estima que el número de pensionados por vejez asciende aproximadamente a 701.000 personas¹¹⁴, sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial, los cuales aumentarían el margen de protección. La suma reportada por las autoridades representa cerca de un 13% de la población en edad de pensión, que de acuerdo a las cifras del Dane llega a 5.617.546 personas (3.498.156 mujeres mayores de 55 años y 2.119.390

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-176 de 2010.

¹¹⁴ En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F.Antioquia. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>

hombres mayores de 60)¹¹⁵. A continuación se presenta un cuadro que muestra la evolución en el número de personas pensionadas por vejez en el período 2006-2010 por cada régimen. Adicionalmente, en el caso del régimen de prima media con prestación definida, se agrega el valor promedio de las mesadas pensionales.

Cuadro No. 7. Régimen de prima media.
Clasificación pensionados por vejez, por sexo y valor

Año	2006		2007		2008		2009		2010	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
<=2 smlmv	196.340	161.412	210.051	179.195	223.769	197.621	234.792	213.780	252.399	234.986
>2<=4 smlmv	56.123	34.042	61.188	39.472	65.883	42.310	70.828	46.310	76.024	50.634
>4<=7 smlmv	24.428	13.302	26.908	16.193	28.331	16.173	30.573	17.465	32.687	18.472
>7<=16 smlmv	13.399	4.172	14.368	4.613	15.536	5.070	17.537	6.347	17.996	6.290
>16 smlmv	1.250	135	1.309	141	1.400	170	1.712	213	1.699	288
Total por sexo	291.540	213.063	313.824	239.614	334.919	261.344	355.442	284.115	380.805	310.670
Total	504.603		553.438		596.263		639.557		691.475	

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-000

Cuadro No. 8. Régimen de ahorro individual.
Clasificación de pensionados por vejez según modalidad

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Retiro programado (RP)	3.213	4.218	4.714	5.707	7.234
Renta vitalicia inmediata	438	617	1.183	1.604	1.729
RP con renta vitalicia diferida	1	3	3	3	3
Total	3.652	4.838	5.900	7.314	8.966

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-000

En segundo término, la ley establece un *Programa de Auxilios* para el adulto mayor en extrema pobreza que cumpla los siguientes requisitos: (i) ser colombiano; (ii) llegar a una edad de 65 o más años (o mayores de 50 años si se trata de ancianos indígenas, dementes o minusválidos)¹¹⁶; (iii) residir en el territorio nacional en los últimos 10 años; (iv) carecer de rentas o de ingresos para su subsistencia (estar clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén), o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia; y (v) no depender económicamente de persona alguna. El objetivo de este programa es otorgar un apoyo económico hasta por el 50% del smlmv a las personas que cumplan las condiciones anteriormente señaladas, de acuerdo con las metas que fiscalmente se establezcan cada año (Ley 100/1993, arts. 247 y ss). Con fundamento en lo anterior, el Conpes Social 70 de 2003 estableció el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a

115 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/p_20052020_Ajustadosgruposedad.xls

116 En la actualidad se exige como mínimo tener tres años menos de la edad que rige para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, esto es, 52 años en las mujeres y 57 años en el caso de los hombres.

cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf)¹¹⁷. El apoyo económico se brinda en dinero o en especie (servicios sociales complementarios)¹¹⁸, y su entrega se realiza directamente o con el apoyo de los municipios o distritos, quienes están habilitados para ampliar su cobertura con ingresos propios. El monto máximo se determina de acuerdo al nivel de ingreso mínimo que debe tener una persona para cubrir sus requerimientos nutricionales, estimado con base en el valor de una canasta de alimentos –Línea de Indigencia (LI)–. El valor promedio del subsidio económico directo puede oscilar entre \$35.000 y \$75.000 pesos; mientras el subsidio económico indirecto es de \$31.000¹¹⁹. El número de personas que han accedido a este apoyo, desde el año 2003 hasta octubre de 2010, es de 593.950 adultos mayores¹²⁰.

En desarrollo del referido Acto Legislativo 01 de 2005, conforme al cual: “la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, se expidió la Ley 1328 de 2009, en cuyo artículo 87 se establece el derecho a los *Beneficios Económicos Periódicos (BEP)*. Este derecho se concreta en el reconocimiento de un apoyo económico inferior al salario mínimo para aquellas personas que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo que defina el Gobierno nacional. Para acceder a este beneficio la ley exige: (i) tener la edad de pensión del régimen de prima media; (ii) que los recursos ahorrados no sean suficientes para obtener una pensión mínima; y (iii) que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual previsto en el Sistema General de Pensiones. Ante la falta de regulación no se ha reconocido ningún BEP.

En lo que atañe a la *pensión de sobrevivientes*, los beneficiarios serán (i) los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez que fallezca, o (ii) los miembros del grupo familiar del cotizante al sistema que fallezca, siempre y cuando este hubiere cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores al fallecimiento. El grupo familiar se compone del cónyuge o la compañera o compañero permanente, los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 y hasta los 25 años que no trabajan por razón de sus estudios, los hijos discapacitados o inválidos y, excepcionalmente, los padres y los hermanos del causante, de acuerdo al orden de prelación previsto en la ley. La respectiva cobertura del Sistema General de Pensiones a diciembre de 2010 tenía 220.950 personas pensionadas en

117 Con la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, el programa recibe una proporción del recaudo de impuestos a la nómina (50% del 1% que aportan quienes devengan más de 4 salarios mínimos, más el impuesto adicional a los sueldos que superan los 16 salarios mínimos), un porcentaje proveniente del impuesto a las pensiones mayores de 10 salarios mínimos (1% para las pensiones entre 10 y 20 salarios mínimos y 2% para las pensiones de más de 20 salarios mínimos) y recursos provenientes del presupuesto nacional. El marco normativo de este programa lo integran las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, los Decretos Reglamentarios 569 y 4112 de 2004 y los documentos Conpes 70 de 2003, 78 y 84 de 2004.

118 El subsidio se otorga en dos modalidades: (i) un subsidio económico directo, en efectivo y servicios sociales complementarios, al beneficiario que no reside en centros de bienestar del adulto mayor; y (ii) un subsidio económico indirecto, en servicios sociales básicos y efectivos, para los beneficiarios que residen en centros de bienestar del adulto mayor. <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=proteccion>

119 http://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/1016002989999.%20FSP%20Subcuenta%20Subsistencia.pdf

120 <http://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=643>. En esta página igualmente se pueden consultar estadísticas consolidadas del programa.

el régimen de prima media¹²¹ (199.506 mujeres y 21.444 hombres) y 23.182 en el régimen de ahorro individual con solidaridad. El Sistema General de Pensiones reconoce un *auxilio funerario* a la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro del afiliado o pensionado, sin que pueda ser inferior a 5 smmlv, ni superior a 10 veces dicho salario.

Finalmente, en relación con las parejas del mismo sexo, la Corte Constitucional estableció el derecho que les asiste a ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en igualdad de condiciones a las parejas heterosexuales, tal y como se ordenó en las Sentencias C-336 de 2008 y T-051 de 2010.

4.7. Cobertura de la pobreza

Además del apoyo que se brinda a través de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional al *Programa de Auxilios* para el adulto mayor en extrema pobreza, está el *Programa Familias en Acción*, el cual se concreta en la entrega periódica de subsidios de nutrición o educación a los hijos menores de 18 años que hacen parte de familias pertenecientes al nivel 1 del Sisbén, así como a familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa Familias en Acción otorga un apoyo monetario directo condicionado al cumplimiento de varios compromisos por parte de la familia, a saber: (i) en educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y (ii) en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas¹²². Las condiciones de retiro del programa son que: (i) el niño que hace parte de la familia cumpla la mayoría de edad o se gradúe de educación secundaria; (ii) la familia deje de verificar tres (3) ciclos seguidos o de cobrar 3 ciclos consecutivos. Los pagos del Programa se hacen de manera bimestral y de acuerdo con los procedimientos establecidos para el efecto. Para la realización de los mismos, el año se divide en seis, cada uno correspondiente a dos meses, por lo tanto en un año habrá seis pagos y doce meses. El subsidio de nutrición asciende a 50.000 pesos mensuales por familia y los de educación van desde 15.000 hasta 60.000 pesos por niño, dependiendo del lugar y del ciclo educativo. La población atendida por el programa en el período 2006-2010 se observa en el siguiente cuadro¹²³:

Cuadro No. 9. Población atendida por el Programa de Familias en Acción en el período 2006-2010

Año	Población en Sisbén		Población desplazada		Total	
	Max. Familias B*	Max. Menores B	Max. Familias B	Max. Menores B	Max. Familias B	Max. Menores B
2006	588.147	1.504.683	112.399	259.385	700.546	1.764.068
2007	1.422.106	3.074.118	172.433	327.279	1.594.539	3.401.397
2008	1.429.499	3.335.432	270.707	576.954	1.700.206	3.912.386
2009	2.213.910	4.302.275	341.581	691.882	2.555.491	4.994.157
2010	2.131.504	4.107.617	360.189	712.894	2.491.693	4.820.511

Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social oficio del 08/04/2011. B* Beneficiadas

121 En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, Caxdac, Fonprecon, Caprecom y F. Antioquia.

122 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

123 En relación con las familias indígenas el número de inscritas llega a 70.051 en el período comprendido entre 2008-2010, según se constata en la *Gaceta del Congreso* número 69 del 4 de marzo de 2011.

Finalmente, el Fondo de Solidaridad Pensional tiene una Subcuenta de Solidaridad dirigida a subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de sus aportes al Sistema General de Pensiones, tales como deportistas, toreros, madres comunitarias, concejales, personas con discapacidad y miembros del sector solidario de la economía¹²⁴.

Esta protección que brinda el Estado a través de prestaciones dinerarias de carácter asistencial (sometidas a términos y condiciones de carácter resolutorio) resulta insuficiente frente al nivel de pobreza existente en el país, si se tiene en cuenta que la última encuesta de hogares del año 2009 reportó que 45.5% de la población nacional se encuentra en estado de pobreza, y 16.4% en pobreza extrema. En números estos índices equivalen a 7.159.172 personas en indigencia y 19.899.144 en pobreza¹²⁵.

4.8. Estadísticas de la Defensoría del Pueblo

En el trámite de las quejas, la Defensoría del Pueblo estableció que entre el año 2001 y el 2010, las entidades más recurrentes en la violación al régimen contributivo de pensiones fueron las autoridades del orden nacional con 2.272 quejas, seguidas de los particulares que prestan dicho servicio con 465 y de las autoridades del orden departamental con 231, como se observa en el cuadro número 10.

Cuadro No. 10. Presuntos responsables indirectos de violaciones al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010

Presuntos responsables	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Autoridades del orden nacional	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	2.272
Autoridades del orden departamental	46	36	21	27	24	30	19	9	10	9	231
Autoridades del orden municipal	22	33	17	7	7	13	13	3	6	9	130
Autoridades del orden distrital	4	10	5	1		7	2			3	32
Particulares	36	49	24	35	38	33	29	40	44	137	465
Otros	15	14	6	2	16	7	8	4	12	13	97
Total	351	462	355	231	269	380	307	274	256	342	3.227

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

De las autoridades del orden nacional, se señala como presuntos responsables directos de estas violaciones, en su gran mayoría al Instituto de Seguro Social con 1.325 quejas; seguido de Cajanal EICE en Liquidación con 470:

¹²⁴ <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=subsidio>

¹²⁵ http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf

Cuadro No. 11. Presuntos responsables directos de las violaciones al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010

Conductas violatorias	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Caja de Previsión Nacional en Liquidación	17	31	20	43	31	67	65	75	62	59	470
Seguro Social	120	215	184	84	115	184	154	100	60	109	1.325
Otros del orden nacional	91	74	78	32	38	39	17	43	62	3	477
Total	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	2.272

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

En los últimos diez años, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado ante las autoridades competentes 3.049 quejas por violación del derecho a la seguridad social en lo referente al régimen contributivo de pensiones de vejez. La demora en la resolución de la solicitud de pensión, la negación del derecho a la pensión y la negación del derecho a las prestaciones sociales son las conductas violatorias más recurrentes. En la mayoría de los casos, estas quejas se atribuyen a las autoridades del orden nacional:

Cuadro No. 12. Quejas recibidas y tramitadas por violación al derecho a la seguridad social contributiva años 2001-2010

Conductas violatorias	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Negación del derecho a la pensión	220	195	161	118	121	159	99	67	64	32	1.236
Demora en la resolución de solicitud de pensión	20	151	143	88	105	171	180	178	147	189	1.372
Negación del pago de las mesadas pensionales	103	104	47	19	36	43	24	15	40	10	441
Total	343	450	351	225	262	373	303	260	251	231	3.049

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

En los últimos cuatro años, el litigio defensorial protegió en reiteradas oportunidades el derecho a la pensión de vejez, tanto de pensionados como de personas que solicitaban la sustitución pensional:

Cuadro No. 13. Litigio defensorial de tutela en pensión o sustitución pensional años 2007-2010

Peticionarios	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Viuda	37	39	41	33	150
Huérfano	4	6	5	10	25
Pensionado	127	108	214	156	605
Total por año	168	153	260	199	780

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

También la Defensoría estableció que, en el litigio defensorial (2007-2010), el derecho más invocado es el mínimo vital, seguido del derecho de petición y el debido proceso:

Cuadro No. 14. Derechos recurrentemente invocados en las acciones de tutela

Derechos invocados	2007	2008	2009	2010	Total
Derecho de petición	68	85	66	76	295
Debido proceso	5	8	16	27	56
Seguridad social y Mínimo vital	145	128	109	96	478
Total por año	218	221	191	199	829

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

El litigio defensorial, en la mayoría de los casos, versó sobre falta de aplicación de la normativa vigente:

Cuadro No. 15. Controversia jurídica del litigio defensorial en tutela

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Falta de aplicación de la normativa vigente.	116	92	99	93	400
Aplicación defectuosa de la normativa vigente	10	22	30	29	91
Aplicación restrictiva de la normativa vigente.	7	11	20	23	61
Total por año	133	125	149	145	552

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

La presunta responsabilidad en las infracciones del derecho a la seguridad social recae, frecuentemente, sobre las autoridades del orden nacional que han sido demandadas por la Defensoría del Pueblo en 537 oportunidades en los últimos cuatro años:

Cuadro No. 16. Accionados en tutelas de protección al derecho a la seguridad social contributiva

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Autoridad del orden nacional	150	124	129	134	537
Autoridades del orden departamental	1		5	7	13
Autoridades del orden municipal	2		2	3	7
Autoridades del orden distrital	1		2		3
Que prestan servicio público de seguridad social.	14	11	22	20	67
Que prestan otros servicios públicos		5	7	8	20
Organizaciones privadas	9		1	2	12
Cooperativas	3				3
Empresas	4				4
Asociaciones y gremios de profesionales	3				3
Otros particulares	2		1		3
Total por año	189	140	169	174	672

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

4.9. Recomendaciones

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

- Adoptar políticas que permitan mejorar los indicadores de empleo formal, ampliando la cobertura en el régimen de seguridad social en pensiones y disminuyendo los índices de pobreza y pobreza extrema. Toda política referente a la seguridad social debe interpretarse como un bien social y no principalmente como un mero instrumento de política económica o financiera.
- Reglamentar los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) para las personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.
- Extender la cobertura del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y aumentar el valor promedio del subsidio económico que se reconoce. Es preciso armonizar este programa con la regulación que se expida frente a los BEP.
- Ratificar los Convenios 102 (sobre norma mínima aplicable), 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así como cumplir con las obligaciones derivadas de los artículos 9º y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hacer observancia de la interpretación dada a este precepto por la Observación General número 19, sobre “El derecho a la seguridad social” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).
- Implementar políticas efectivas de servicio al ciudadano por parte de las autoridades públicas integrantes del Sistema General de Pensiones. Para tal efecto, deben resolver de fondo y oportunamente los derechos de petición que reciben y abstenerse de dar respuestas en formatos preestablecidos en los que no se incluya un análisis particular y concreto de los casos planteados por los peticionarios.
- Ajustar las decisiones de las entidades que conforman el citado sistema sobre reconocimiento y liquidación de prestaciones económicas, a los lineamientos normativos y jurisprudenciales que sean aplicables, especialmente, en lo referente a los regímenes especiales y de transición, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 sobre precedentes obligatorios.
- Hacer imperativa la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general, en la discusión de las reformas que se pretendan introducir al Sistema General de Pensiones, en acato de los mandatos de la democracia participativa y deliberativa. De igual manera, exigir que toda reforma legal deba hacerse conforme a los principios de progresividad, confianza legítima y respeto a los derechos adquiridos.

B.2. SEGUIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

1. La problemática del sistema penitenciario y carcelario y las nuevas construcciones carcelarias

Las constantes estructurales que caracterizan la situación del sistema penitenciario y carcelario en Colombia han sido definidas por la Corte Constitucional en la Sentencia de Tutela 153 de 1998, entre otras providencias, y por la Defensoría del Pueblo en sus diferentes informes y conceptos¹²⁶. En dicha sentencia la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional en las penitenciarías y cárceles de Colombia* e indicó un conjunto de derroteros para enfrentar los problemas carcelarios planteados en ese entonces, que siguen vigentes, como son:

La necesidad de separar de manera rigurosa los internos sindicados de los condenados; la reclusión en establecimientos especiales de los miembros de la fuerza pública que se encuentran privados de la libertad, con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal; la investigación por parte del Consejo Superior de la Judicatura de la razón de la inasistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista; la búsqueda de una solución a las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria; la ejecución de un plan de construcción y refacción carcelaria, entre otras ordenanzas.

En el balance de los efectos de esta providencia, para este informe destacamos la persistencia de sobrepoblación penitenciaria y carcelaria, de la cual es imprescindible recordar que en ninguno de los numerales de su parte resolutive se dispuso erradicar el hacinamiento de los establecimientos carcelarios del país, sino que, ordenó elaborar un *“plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna en los penales”*, plan que se debía ejecutar mediante obras, en un término máximo de cuatro años a partir de su notificación en 1998.

126 Ejemplo de ello son los Informes del Defensor del Pueblo presentados al Congreso de la República en el capítulo respectivo y los conceptos ante la Corte Constitucional que expresamente han sido acogidos en sus sentencias, en especial la citada providencia T-153/98.

1.1. La Defensoría del Pueblo y las construcciones carcelarias

En 1998 la Defensoría del Pueblo expresó a las autoridades concernidas su preocupación por la actitud asumida frente a la declaración del *Estado de cosas inconstitucional*, dado que estas se limitaron a atender sólo el hacinamiento, uno de los componentes de dicha problemática, y se circunscribieron a la construcción de más establecimientos de reclusión, como si sólo con esto se solucionara la sobrepoblación carcelaria y además se satisficiera todo lo ordenado en la citada providencia judicial. Ante este hecho concreto, la Defensoría hizo reparos, parcialmente compartidos con el Departamento Nacional de Planeación, los cuales reiteramos una vez más, no sólo por considerarlos importantes sino porque no han perdido su vigencia¹²⁷:

- a) *El Inpec olvidó que el propósito de proveer condiciones que respeten la dignidad humana de las personas reclusas en los centros carcelarios del país no es asunto que obedezca a un plan efímero de construcciones y refacciones, sino que corresponde a un objetivo de carácter permanente y, sobre todo, integral, ya que las políticas penitenciaria y criminal deben hacer parte de las políticas públicas del Estado. (Subrayado fuera de texto).*
- b) *Si bien es una medida positiva y de imperiosa necesidad 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 de hacinamiento, tal medida, si se la toma como paradigma de solución, resultará equivocada y engañosa, pues lo que se requiere es un modelo de planificación que involucre las diferentes variables que causan el hacinamiento, tales como el incremento en la tipificación de las conductas delictuosas o criminalización, el incremento del quantum de la pena privativa de la libertad, el abuso de la privación de la libertad como medida preventiva o de aseguramiento, la demora en la tramitación de los procesos que elevan el número de internos sindicados, la mentalidad restrictiva de la libertad de las autoridades judiciales, la reincidencia derivada de la falta de ejecución real de los planes y proyectos que teóricamente se diseñan para dar cumplimiento al tratamiento penitenciario en su régimen progresivo, la ausencia de una política criminal y penitenciaria coherente y preventiva más que represiva y, en todo caso, dirigida a la reinserción social del infractor penal, entre otros aspectos.*
- c) *Otra falla que acusa la construcción de más establecimientos de reclusión es que los recursos de inversión no pueden destinarse sólo a satisfacer el déficit de cupos existente, pues se afectaría 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 los grupos interdisciplinarios estipulados por el Código Penitenciario y Carcelario, la ampliación de la planta del personal de custodia y vigilancia y del 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. Igualmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la función resocializadora del sistema penal y la obligación del Estado de ofrecerla¹²⁸.*

127 Defensoría del Pueblo. Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, enero-diciembre de 2000. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2001. Páginas 174, 175 y 176 También en el Oficio de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria número 4030-1434, dirigido a la doctora Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, secretaria general de la Corte Constitucional.

128 Sentencia de Tutela 702 del 5 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

1.2. El hacinamiento

Con el propósito de aproximarnos a la comprensión del fenómeno del hacinamiento como uno de los aspectos de la crítica realidad del sistema penitenciario y carcelario colombiano, es conveniente cotejar lo expuesto arriba con la situación actual de las nuevas construcciones carcelarias y con otros aspectos aledaños. Veamos:

El sistema penitenciario y carcelario colombiano en la actualidad¹²⁹ está integrado por 144 establecimientos de reclusión¹³⁰, los cuales tienen una capacidad para 75.609 personas.

Hay 99.979 personas reclusas, lo que significa que el déficit de cupos existente es de 24.370, lo cual equivale al 32,2% de hacinamiento, según la estadística suministrada por el Inpec.

La situación jurídica de la población reclusa del país es la siguiente: Están sindicados 27.854 y condenados 72.125. Su distribución por sexo: 92.519 son hombres y 7.460 son mujeres.

En los últimos 13 años (1999 a 2011), es decir, antes y después de la construcción y puesta en funcionamiento de nuevos establecimientos de reclusión, la evolución del hacinamiento se refleja en estas cifras del cuadro y en el gráfico de la página siguiente:

Cuadro No. 1. Evolución del hacinamiento

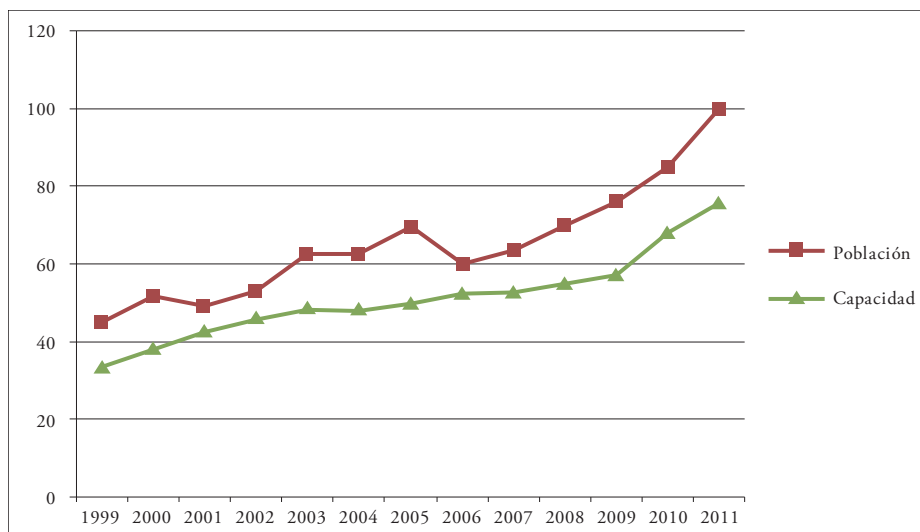
Año	Población	Capacidad
1999	45.064	33.600
2000	51.548	37.986
2001	49.302	42.575
2002	52.936	45.667
2003	62.448	48.291
2004	62.708	47.825
2005	69.470	49.821
2006	60.021	52.414
2007	63.603	52.555
2008	69.979	54.777
2009 ⁶	75.992	57.208
2010	84.844	67.975
2011	99.979	75.609

Fuente: INPEC, Oficina de estadística. 2011.

129 Estadística suministrada por el INPEC a 31 de octubre de 2011.

130 La Ley 65 de 1993, Título II, artículo 21 y siguientes, establece la clasificación de los establecimientos de reclusión, entre los que se destacan: 1) “*Cárceles*: Son cárceles los establecimientos de detención preventiva, previstas exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados. 2) *Penitenciarias*: Son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema gradual y progresivo para el tratamiento de internos. 3) *Colonias agrícolas*: Son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria, 4) *Reclusiones de Mujeres* son los establecimiento destinados para detención y descuento de la pena impuesta a mujeres infractoras”.

131 Se incluyen los cupos que generaron los establecimientos de Cúcuta y Yopal, inaugurados el 26 y 28 de diciembre de 2009, respectivamente, los cuales generaron 1.298 y 868 cupos, en el mismo orden.

Gráfico No. 1. Evolución del hacinamiento

Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria 2011.

En las anteriores ilustraciones se advierte que la población carcelaria durante los últimos 12 años se incrementó en 54.915 personas, mientras que en el mismo lapso los cupos aumentaron sólo en 42.009. Como se sabe, el hacinamiento es una de las causas que, de manera constante, pone en grave riesgo el respeto efectivo de la dignidad humana y de los derechos humanos de las personas reclusas y este respeto y garantía es responsabilidad de las autoridades penitenciarias.

También es de anotar que en la cifra total de esta población no se incluyen las personas que se encuentran reclusas en cárceles municipales y otros centros de reclusión transitoria (guarniciones militares, organismos de seguridad), tampoco, las personas que se encuentran en detención o prisión domiciliaria.

1.3. El hacinamiento y el plan de construcciones y refacciones de establecimientos carcelarios

El Gobierno nacional creó, a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), una estrategia para combatir el hacinamiento y brindar unas condiciones dignas de reclusión en el sistema penitenciario y carcelario del país. Con esa estrategia se han construido y puesto en funcionamiento siete establecimientos comunes de reclusión y dos establecimientos y tres pabellones destinados a la *reclusión especial de Justicia y Paz*. Adicionalmente, para mejorar las condiciones de habitabilidad en los antiguos establecimientos de reclusión, se han construido ocho nuevos pabellones¹³², todo lo cual incluye proyectos de ampliación, adecuación y dotación que generaron 3.100 cupos.

¹³² Mocoa, Montería, Cartagena, Pasto, Neiva, Espinal, Armenia, Florencia.

También incluye la construcción, dotación y mantenimiento de nuevos establecimientos de reclusión que aportarán 22.966 nuevos cupos, cuya distribución será así: 3.583 cupos para mujeres y 19.383 cupos para hombres.

Estas dos acciones una vez finalizadas crearían 26.066 cupos, los cuales –según el Conpes– reducirían notablemente la tasa de hacinamiento. Otro componente de aquella estrategia es el incremento de 3.199 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria.

De esta manera, las acciones desarrolladas y proyectadas por las entidades a las cuales la Corte Constitucional les asignó responsabilidades específicas en el cumplimiento de la Tutela 153/98 muestran resultados positivos en términos de construcción; sin resolver el hacinamiento, que persiste.

1.4. Los nuevos complejos penitenciarios y carcelarios

Entre el 2008 y el 2011 se han entregado nuevos establecimientos de reclusión en los siguientes lugares del país: Jamundí (Valle), La Picota (Bogotá), Yopal (Casanare), Acacías (Meta), Ibagué (Tolima), Medellín (Antioquia), Cúcuta (Norte de Santander), Florencia (Caquetá), Puerto Triunfo (Antioquia), Guaduas (Cundinamarca). A la mayoría de estos establecimientos se les han practicado visitas de inspección por funcionarios de las Defensorías Regionales y de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria.

Algunas irregularidades comunes que se constataron en estos nuevos establecimientos son:

- a) *Entrega parcial de las edificaciones.* A pesar de haber sido puestos formalmente en funcionamiento, transcurrido un tiempo prudencial no se entrega parte de la edificación por encontrarse inconclusa y, por lo tanto, no es posible usarla plenamente; circunstancia que incide gravemente en la clasificación de los internos por categorías conforme a los criterios ordenados en el artículo 63 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario). Esto, a su vez, deriva en una concurrencia indiscriminada de delitos, lo cual es una de las causas de agresiones físicas entre la población reclusa, hecho que en la actualidad se está presentando con frecuencia en estos establecimientos recién inaugurados.

Lo anterior, sumado a otras deficiencias halladas por la Defensoría del Pueblo y puestas en conocimiento de la Dirección General del Inpec, está sometiendo a condiciones oprobiosas a los internos trasladados hasta dichos establecimientos de reclusión, lo cual viola y amenaza de manera flagrante los derechos humanos de estos, quienes, por las circunstancias derivadas de la privación de su libertad, no pueden proveerse por sí mismos los medios básicos para la satisfacción de sus más elementales necesidades.

Por otra parte, las condiciones adversas en que funcionan estos centros de reclusión y el déficit de funcionarios y de medios para laborar hace que sus esfuerzos deban multiplicarse en jornadas laborales que rebasan su capacidad de desempeño y su obligación de velar por la atención, la custodia y la vigilancia de los internos y por la seguridad del establecimiento.

Esto conduce a la conclusión de que por parte de las autoridades concernidas hubo una inexcusable improvisación y precipitación en la inauguración y puesta en funcionamiento de los citados establecimientos, que también afectan al personal de guardia y administrativo allí asignado. Un ejemplo de lo afirmado se constató en el establecimiento penitenciario de Guaduas, Cundinamarca, cuya construcción fue anunciada con una arquitectura apropiada para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de internos, y con el cual, según Fonade, se pretendía ampliar la capacidad de los establecimientos adscritos a la Regional Central del Inpec.

b) *Traslado de los internos.* En los traslados que se realizan desde las distintas penitenciarías y cárceles del país para poblar los nuevos establecimientos, la Defensoría, a través de las quejas y la verificación de estas, pudo establecer la existencia de varias irregularidades originadas en la ausencia del diseño de un plan operacional para la realización de dichos traslados, razón por la que se formularon al Director General del Inpec y al señor Ministro de Justicia¹³³, las siguientes observaciones y recomendaciones:

- El traslado de internos pertenecientes a diferentes regiones del país a un nuevo establecimiento afecta la convivencia de la población reclusa y se refleja en enfrentamientos regionales entre internos, como lo demuestra la dinámica cotidiana del sistema penitenciario y carcelario del país.
- Previo al traslado, es imprescindible el estudio de la hoja de vida del interno (cartilla biográfica) como también de su historia clínica. Esto con el fin de no trasladar a internos que tengan pendientes diligencias judiciales por otros procesos diferentes a los de su condena, o a internos con tratamientos médicos especializados o con cirugías pendientes.
- Se debe tener en cuenta el citado estudio de la hoja de vida o cartilla biográfica para identificar el sitio donde se le ha de ubicar inmediatamente después de su llegada al nuevo establecimiento (alta, mediana o mínima seguridad, sección de sanidad u otros sitios). La ubicación debe ser temporal mientras la Junta de Asignación de Patios confirma o revoca la clasificación hecha en el establecimiento de procedencia. Actualmente a todos los internos trasladados se les ubica en un mismo sitio en el nuevo establecimiento mientras se hace la respectiva clasificación, lo cual se lleva a cabo en un tiempo prolongado.
- Se debe tener en cuenta si el interno es cabeza de familia. Con el traslado del interno del domicilio de los hijos menores de edad se violarían los derechos humanos de estos al provocar desarraigo familiar adicional a la reclusión inicial del interno. Al respecto, el Inpec no debe hacer caso omiso de lo dispuesto por la Corte Constitucional en recientes sentencias de tutela¹³⁴ en las que se ha ordenado a dicho Instituto que en un término prudencial proceda al traslado a un lugar cercano o de más fácil acceso al sitio donde residen sus hijos.

133 Oficios de la Defensoría del Pueblo. Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria número 1661 y 1690, del 25 de agosto de 2011, enviados al Ministro de Justicia, Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero y al director general del Inpec, brigadier general Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia, respectivamente.

134 Se destacan: T-319/2011, T-374/2011 y la T-488/2011.

- Una vez realizados los pasos anteriores, en el mismo plan operacional se debe tener en cuenta la calidad del transporte terrestre o aéreo para efectuar dicho traslado y así evitar accidentes como los sucedidos en el pasado. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas de seguridad que se deben observar en esta clase de procedimientos y siempre que no sean violatorias de los derechos humanos de estas personas.
- Una irregularidad que genera muchas quejas es la del extravío de las prendas de vestir de los internos, de sus elementos de aseo personal, de sus hojas de vida e historias clínicas. Al respecto, el Inpec debe consignar en el plan operacional para la realización de este tipo de traslados que estos elementos lleguen primero o simultáneamente con los internos. Así mismo, se debe estipular que las prendas de vestir y los elementos de aseo deben ser cuidadosamente requisados e inventariados para facilitar su entrega y que, en caso de una nueva requisa de los elementos, esta se debe hacer en presencia del interno.
- Dentro de la misma semana de llegada del interno, se le debe hacer una inducción sobre el reglamento interno del nuevo establecimiento con el propósito de que conozca sus derechos y deberes, los respectivos horarios de visita y las actividades rutinarias dentro del penal.

Con el cumplimiento de los anteriores elementos mínimos que deben regular los traslados y que están contenidos en esta propuesta de un plan operacional se procura promover el respeto de la dignidad humana del interno y evitar la violación de sus derechos fundamentales.

c) *Otras irregularidades comunes, son:*

- Las celdas para el descanso nocturno no son unipersonales.
- En las áreas para visitantes no se tuvo en cuenta el número de internos reclusos, lo que hace que este sitio sea muy reducido para su función y se congestione en los días de visita.
- No existe espacio ni infraestructura para consultorios médicos, ni sitio de hospitalización para los internos o internas recién operados o que requieran un tratamiento especializado.
- Las celdas destinadas a las *puérperas*¹³⁵ en la penitenciaría de Cúcuta son un peligro para los *neonatos*¹³⁶ por la ubicación de los camarotes o sitios de descanso.
- El espacio para la toma del sol de los internos, sometidos a aislamiento por seguridad o castigo, se asemeja a una *jaula* en la que se les encierra de manera tal que si bien se cumplen requisitos de seguridad se les somete a condiciones indignas. Esto ocurre, por ejemplo, en el establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca) que aparece en la foto siguiente:

135 Mujer recién parida.

136 Recién nacido.



Establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca). Archivo fotográfico. Defensoría del Pueblo. Regional Valle del Cauca. Visita de inspección, 30 y 31 de agosto; 1º y 7 de septiembre de 2010.

- Los sanitarios no brindan suficiente privacidad a los internos para hacer sus necesidades fisiológicas, como se ilustra en la fotografía anexa.



Establecimiento penitenciario y carcelario de Jamundí (Valle del Cauca). Archivo fotográfico. Defensoría del Pueblo. Regional Valle del Cauca. Visita de inspección, 30 y 31 de agosto; 1º y 7 de septiembre de 2010.

d) Por otra parte, la Contraloría General de la República, en desarrollo del Plan General de Auditoría (PGA) 2011, en diligencia de inspección practicada entre los meses de octubre a diciembre de 2011 en el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí (Valle del Cauca), reportó al Inpec los siguientes hallazgos¹³⁷:

- No se realiza el mantenimiento técnico requerido, con equipo especializado, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP). Tampoco a los ascensores, equipos de refrigeración, subestaciones, plantas eléctricas, aire acondicionado y calderas del mismo establecimiento. El mantenimiento que se efectúa es de tipo correctivo, es decir, sólo se lleva a cabo cuando se reporta la avería de algunos de los equipos.
- Existen sectores que presentan insuficiencia en las redes eléctricas debido a que la acometida no tiene el calibre necesario para conducir la corriente requerida en el momento en que se tiene conectados a la red equipos que demandan alto voltaje. Igualmente, en los espacios destinados a talleres, no hay una adecuada instalación eléctrica, no obstante que se utilizan equipos que requieren condiciones especiales para su funcionamiento.
- Las bajantes de la red hidrosanitaria de las construcciones presentan un diámetro pequeño para evacuar las aguas servidas. Adicionalmente, las bajantes de las aguas lluvias no tiene un descote adecuado a un sumidero. Todo esto puede generar taponamiento de la red y empozamiento del agua.
- La red contra incendios no se encuentra en funcionamiento, debido a que la tubería instalada para tal fin presenta corrosión.
- En los patios del sector tres de la edificación destinado a los sindicatos, no se construyeron sifones lo que produce inundaciones durante las lluvias y dificultad en la labor de limpieza de los patios. Sobre este particular el Inpec realizará las adecuaciones necesarias.
- El establecimiento presenta deficiencias de funcionalidad relacionadas con los diseños para la construcción y su articulación con las necesidades reales que se pretendían satisfacer. Así, por ejemplo, los diseños bioclimáticos, es decir, los espacios dejados entre los muros y la cubierta para obtener una mejor ventilación dentro de las edificaciones son demasiado amplios lo que permite que el agua llegue a las áreas interiores en tiempos de lluvia intensa en la región.

Conclusiones:

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- Aún hoy es válido señalar que jamás se podrá garantizar la satisfacción del déficit de cupos existente sin que de manera simultánea a las construcciones y refacciones carcelarias se actúe en aspectos como los enunciados anteriormente. No obstante, desde diferentes estamentos de la sociedad y del propio Estado numerosos voceros institucionales siguen afirmando que la construcción de más establecimientos de

137 Oficio 236-EPCJAM-OFPLA número 02494 del 24 de febrero de 2012, enviado por el Director del EPC de Jamundí, Dr. Francisco Aníbal Ordóñez Guerrero, al Defensor del Pueblo de la Regional del Valle del Cauca, Dr. Lennox Ramos Panchano.

reclusión es la medida única, *más adecuada* e idónea para aliviar el hacinamiento y eliminar otras deficiencias que muestra el sistema penitenciario y carcelario.

- A las entidades responsables se les ha dificultado equilibrar las atribuciones que poseen para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos de reclusión –lo cual es inherente al sistema penitenciario y carcelario– con los demás deberes en general y con los deberes especiales de respeto, que, en su calidad de garantes, tales autoridades deben observar respecto a los derechos fundamentales de las personas sometidas a detención y prisión.
- Paulatinamente el Inpec ha trasladado funcionarios de la guardia penitenciaria y carcelaria de los establecimientos de reclusión antiguos para que atiendan las necesidades laborales de los establecimientos nuevos, sin incrementar proporcionalmente la planta de este personal. Esta insuficiencia ha producido por igual en todos los establecimientos del orden nacional un déficit de guardianes, lo cual va en contra tanto de los derechos de estos funcionarios que se ven sometidos a extensas jornadas de trabajo, como de los derechos de los internos, ya que por ese déficit se incumplen las remisiones a las citas médicas externas y diligencias judiciales, hay demoras en llevarlos a sus residencias a cumplir su detención o prisión domiciliaria y dificultad en las movilizaciones dentro del propio establecimiento para la realización de ciertas actividades rutinarias o eventuales.

Por idéntica y simultánea causa los establecimientos penitenciarios y carcelarios padecen un déficit de funcionarios administrativos, lo que se refleja en el trámite lento de las peticiones que formulan los internos, bien sea que se trate de asuntos jurídicos o de asistencia social, entre otras materias.

- Desde otro ángulo, se continúa con una política criminal a nuestro juicio errada, que en medio de su inestabilidad, mira la prevención de la criminalidad sólo desde la óptica de la intimidación o miedo que supuestamente produce la norma penal en todos los individuos de la sociedad, es decir, desde la amenaza de una sanción como consecuencia punitiva, preferiblemente la privación de la libertad. Esta visión se traduce en la utilización del incremento de la cuantía de la pena privativa de la libertad como instrumento intimidante y por ende disuasivo (recuérdese el reciente proyecto de ley para instaurar la cadena perpetua), al que se suma la ausencia de ejecución efectiva de los proyectos, planes y programas para la resocialización o reinserción social de las personas condenadas, factor que a su vez es uno de los ingredientes de la reincidencia delictual. Valga observar que estos son sólo dos de los elementos que contribuyen, de manera directa, a la sobrepoblación carcelaria y penitenciaria en el país.

En el mismo sentido, se cuenta con una política penitenciaria que al igual que la criminal es incoherente, y que además antepone la seguridad carcelaria y la represión a la reinserción social del condenado y al respeto de sus derechos fundamentales.

- En cuanto a la efectiva separación por categorías entre sindicados y condenados, como se expondrá en el aparte de gestión de este mismo informe al Congreso de la República, la Corte Constitucional en la Sentencia T-971 de 2009 manifestó:

Cuarto. En razón a que se mantiene el estado de cosas inconstitucional que en materia penitenciaria y carcelaria se presenta en el país, así declarado en la

*Sentencia T-153 de 1998, y en tanto no se ha cumplido el mandato impartido en la misma de separar a los detenidos de los condenados, se **ORDENA** al Director del Inpec, y al Ministro del Interior y de Justicia que en un término de dos (2) meses a partir de la notificación de este fallo, inicien las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para proceder a separar las internas condenadas de las que están sindicadas o acusadas en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país donde esa medida no se aplica.*

En este marco de cosas, es difícil suponer siquiera un mejoramiento de los males que aquejan el sistema penitenciario y carcelario colombiano. En consecuencia, se recalca que si en verdad se quiere incidir positivamente en la problemática carcelaria y penitenciaria es necesaria la voluntad política, sincera y decidida, de crear alternativas a la pena privativa de la libertad, despojándonos del prejuicio de que si así se actúa las calles se van a inundar de delinquentes.

Mientras no se abandone la perniciosa costumbre de pretender dar solución a todos los problemas sociales con la cárcel, mientras no se incursione de una vez por todas en una verdadera política criminal de alternatividad penal propia de un Estado social y democrático de derecho como el prometido en la Constitución Política, mientras no seamos conscientes de la existencia de la proporción: a mayor política social justa menor política criminal represiva, mientras nos preocupemos más por reprimir que por prevenir adecuadamente la delincuencia, seguiremos igual o peor que como nos encontramos actualmente en esta materia.

El problema carcelario requiere mucho más que asignación de partidas del presupuesto nacional para construcciones y refacciones. Como ya lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998, se 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.

2. Estudio del Proyecto de ley número 210 de 2011 Cámara, por medio de la cual se expediría un nuevo Código Penitenciario y Carcelario

Para el análisis de este asunto partimos del “Informe de ponencia para primer debate en Cámara” entregado por los ponentes de dicho proyecto de ley al presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en la que se manifiesta el total apego a los instrumentos internacionales suscritos por Colombia sobre derechos humanos y a las declaraciones de los organismos internacionales relativas a la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, para lo que se convertiría en el nuevo Código Penitenciario y Carcelario. Sin embargo, en el desarrollo del citado texto, ya en la formulación de las normas que lo concretan, son evidentes las omisiones y contradicciones respecto a aquella declaración o promesa inicial. En efecto, allí se expresa¹³⁸:

1. El proyecto de ley

a) Principios Generales y Derechos Humanos

A partir de los principios constitucionales fundamentales, el proyecto de Código Penitenciario y Carcelario destaca aquellos que son específicos de la vida en prisión y

138 *Gaceta del Congreso*, Senado y Cámara, año XX-Nº 359, Bogotá, jueves, 2 de junio de 2011.

que deben ser respetados en toda sociedad constitucional y democrática, como son los principios de eficacia de los derechos fundamentales, de respeto a la dignidad humana, de distinción razonable, de intervención mínima, de sujeción a los reglamentos penitenciarios y carcelarios y de reserva profesional.

Siendo así, su redacción se inspira directamente en el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión¹³⁹, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas¹⁴⁰, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos¹⁴¹, y demás convenios y tratados internacionales para la protección de los Derechos Humanos en general.

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó un estudio parcial del articulado del citado proyecto de ley y lo envió al ponente coordinador en la respectiva célula legislativa¹⁴². Son múltiples los reparos, falencias e incongruencias que la Delegada detectó en el texto del referido proyecto de ley, razón por la cual en reunión convocada en Bogotá el 8 de junio del 2011 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en la que estuvieron presentes representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, del Inpec, de la Universidad de los Andes y de varias ONG, reiteramos nuestras observaciones. Y, dado que esta iniciativa legislativa tiene su origen en el Ministerio del Interior y de Justicia, se le solicitó a esta cartera el retiro de dicho proyecto y en su lugar conformar una comisión interinstitucional de estudio con la participación de la sociedad civil, representada en las ONG y universidades interesadas, que deliberará en un tiempo previamente definido sobre las reformas a la legislación penitenciaria y que el revisado proyecto de ley sobre la materia se entregará al Congreso.

El aparte introductorio y general de dichos reparos es el siguiente:

Es inútil tratar de transformar el sistema penitenciario con la simple enunciación de normas que acojan los más modernos y depurados mecanismos cuya positividad incluso se haya demostrado en otras latitudes, pues el entusiasmo que casi siempre rodea la elevación a nivel legal de fórmulas en teoría perfectas, tropieza con barreras infranqueables que sólo serán removibles cuando se impulse una política que aglutine los elementos conformantes del fenómeno. De lo contrario, en la práctica, provocará el nacimiento de injustificadas esperanzas que muy pronto se desvanecerán por propiciar el frecuente error de atribuir los males de la organización penitenciaria a deficiencias de orden jurídico.

Hemos observado el anuncio de un proyecto de ley por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario para corregir el actual sistema que se asocia con ineptitud, corrupción e inanidad, procedimiento que equivale a buscar supuestos resultados que

139 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1998.

140 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado en su 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

141 Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

142 Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, Oficio número 4030-999 del 20 de mayo de 2011 enviado al doctor Henry Humberto Arcila Moncada, Representante a la Cámara y ponente coordinador del referido proyecto de ley. Así mismo, dicho estudio se envió a los siguientes congresistas: Juan Carlos Salazar Uribe, Hernando Alfonso Prada Gil, Orlando Velandia Sepúlveda, Germán Varón Cotrino y Carlos Arturo Correa.

al final no pasarán de premiar buenas intenciones que en las actuales circunstancias resultan insuficientes, como que combaten apenas los síntomas, dejando el mal intacto. Lo anterior lo afirmamos porque es innegable que desde la misma cúpula gubernamental, la prioridad hasta ahora no ha sido la de diseñar un sistema penitenciario y carcelario dotado de funcionalidad y coherencia, destinado a asegurar su aplicabilidad y eficacia con los recursos de todo orden que se requieren para ello y garantizar el respeto real de los derechos humanos de la población reclusa. En cambio, las torpezas y desaciertos se han venido acumulando desde hace bastantes años, agudizando en medio de clamores cada vez más perceptibles el espectro de una crisis que amenaza con desaprovechar las posibilidades estatales de aplicación de adecuados y oportunos remedios.

La Ley 65 de 1993 ha pasado casi inadvertida para los funcionarios de todas las jerarquías y niveles, a pesar de contener dispositivos en extremo saludables y en múltiples aspectos emparentados con la solución de los más urgentes y preocupantes problemas de orden penológico, pese a haber estado rodeada su aparición de una publicidad casi sin precedentes y de anuncios previos de recogerse dentro de sus líneas la filosofía de la nueva Carta Política y de los tratados internacionales sobre la materia.

Hoy—después de dieciocho años de regir— debemos señalar que sus principales institutos continúan sin ser llevados a la práctica y nunca se notó además el deseo de hacerlo, y en cambio se propone un nuevo estatuto que en algunos puntos se equivoca de manera grave o se queda bastante corto y en veces proyecta la sensación de apartarse de lo existente para penetrar a los predios de lo irracional e inconstitucional.

En similar sentido, es bien poco lo que se puede lograr en el área de tratamiento penitenciario sin el diseño de estrategias que busquen el acercamiento real del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad a la personalidad del procesado, faceta que no parece generar interés de ninguna clase, evidenciada en las escasas y tímidas alusiones que al respecto se hacen, lo cual minimiza y debilita regímenes como el progresivo, que sólo ha contado con muy escasos intérpretes afanados por imponer criterios objetivos y de una exactitud formal indiscutible, incurriendo en el costoso y añejo error de desconocer la individualidad de los destinatarios, condición perteneciente a la naturaleza del ser humano, sin cuyo conocimiento el fracaso de los demás dispositivos implementados para la reinserción o resocialización de la persona condenada puede casi descontarse.

Además, una sana política penitenciaria no puede diseñarse de espaldas a la realidad social del país, partiendo de un diagnóstico incongruente con ella en campos como el mantenimiento de una estructura organizacional y administrativa poco funcional, que prohija la permanencia de personas, expertas sí en otras disciplinas distintas de la penitenciaria, pero que mantienen su propensión a ubicar al recluso dentro de un contexto de rechazo, de exclusión y de estigmatización irredimibles, lo cual contradice de manera evidente el fin primordial de la pena, cual es la reinserción social del condenado.

En punto a los llamados beneficios administrativos, no basta con que se les tilde de perjudiciales, incoherentes, vanos y hasta discriminatorios, crítica que sería de recibo, siempre y cuando hubiera existido siquiera la voluntad gubernamental de llevarlos a una fase de plena ejecución, puesto que es desaconsejable tachar un dispositivo legal por razones de impracticabilidad si no ha habido siquiera un conato de afirmación positiva

y real de su vigencia, con el resultado de facilitarse un repudio que ha dependido de su negativa a ensayarse por el solo prurito de resistir a lo nuevo.

En el proyecto de ley que actualmente cursa en el Congreso se debe tener en cuenta que dentro de él deben hallarse incorporados dos aspectos perfectamente diferenciables: el administrativo y el judicial o de ejecución penal. Sin embargo, con preocupación se observa que estas dos materias se encuentran mezcladas, lo que da lugar a confusiones.

Antes, en el Código Penitenciario de 1964 (Decreto-ley 1817), la ejecución de la pena no formaba parte del sistema judicial; este era un asunto netamente administrativo. Con la llegada de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, la ejecución de la pena pasó a convertirse en una parte del sistema penal.

Así podríamos continuar aludiendo en términos muy amplios a las propuestas plasmadas en el proyecto examinado, para concluir que este requiere, sin lugar a dudas, un urgente enderezamiento, so pena de correr un albur de imprevisibles consecuencias.

Es de anotar que de un leve análisis del Código Penitenciario y Carcelario vigente (Ley 65 de 1993) se advierte, en cambio, el acatamiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a los diversos documentos que sobre la materia han proferido los órganos internacionales pertenecientes a los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. Obviamente, tal apego es aún deficiente, lo cual justificaría una minuciosa revisión y actualización a la luz del bloque de constitucionalidad y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esta Delegada continuará realizando el correspondiente seguimiento al trámite legislativo del referido proyecto de ley.

C. INFORMES ANUALES ESPECIALES

C.1. LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN. Persistencia del desplazamiento forzado y del estado de cosas inconstitucional. Posibles riesgos de reducción del alcance de las políticas de atención, por efecto de la transición institucional de los respectivos esquemas de atención

La Corte Constitucional mediante el Auto 219 del 13 de octubre reiteró que, frente a la atención al desplazamiento forzado, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) reconocido en la Sentencia T-025 de 2004.

Al respecto, los organismos gubernamentales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), enunciaron en el mes de noviembre pasado, una agenda de reformas y creación de programas, para superar las falencias estructurales identificadas en el Auto 219; no obstante, desde instancias como los Consejos Nacionales y Comités Territoriales de Atención Integral, se ha insistido en que la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, será el principal mecanismo para lograr superar el ECI, con lo cual, parece que se cierra el proceso de desarrollo autónomo de la política de atención al desplazamiento.

La Defensoría del Pueblo valora positivamente la aprobación de la Ley 1448 y viene ejecutando, de manera comprometida, las labores que le corresponde según este marco legal; sin embargo, durante 2011, ha reiterado en diversas oportunidades que la atención al desplazamiento forzado tiene unas características y desarrollos normativos y jurisprudenciales propios, que hacen que no sea posible superar las falencias institucionales del ECI sólo con las herramientas que fija la Ley 1448.

En lo filosófico conceptual, la atención al desplazamiento forzado es diferente a la reparación a las víctimas, en cuanto que con la Ley 387 de 1997 se institucionaliza un enfoque de política de protección especial que busca el restablecimiento de los planes y condiciones de vida afectados por el desplazamiento, conforme al concepto e indicador de Goce Efectivo de Derechos (GED) que toma un mayor impulso con el proceso de la Sentencia T-025, con el cual las respuestas institucionales deben apuntar y valorarse; mientras que la restitución a víctimas de la violencia con la Ley 1448 no institucionaliza integralmente el GED y coloca

un límite al contenido y temporalidad de la respuesta institucional, al incluir el principio de sostenibilidad fiscal y gradualidad, que la Ley 387 no incorpora.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que ambos enfoques de política no son contradictorios, por lo que ha venido planteando la adopción de un proceso de transición institucional, que antes que derogar los desarrollos de la Ley 387 en materia de Goce Efectivo de Derechos, los complementa, con los aportes en materia de reparación, memoria histórica y garantías de no repetición, que trae la Ley 1448.

Dado este contexto, a continuación se presenta un panorama de la situación del desplazamiento forzado y la respuesta institucional en materia de atención al desplazamiento forzado en el pasado 2011. El análisis está estructurado en tres componentes: A. Dinámica del desplazamiento en 2011; B. Análisis de las políticas de atención más significativas dispuestas para la resolución del ECI y; C. Abordaje de una serie de implicaciones que traerá el nuevo enfoque de política que se espera aplicar a la población desplazada en seguimiento de la Ley 1448 de 2011.

A. Dinámica del desplazamiento forzado en 2011¹⁴³

Se observa con preocupación la persistencia del desplazamiento forzado y del regreso de una serie de prácticas de violación a los derechos humanos, como los desplazamientos masivos y el confinamiento poblacional, que se creía estaban en franca desaparición.

A 30 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas¹⁴⁴ registraba que 1'171.102 familias correspondientes a 4'916.108 personas, declararon ser víctimas de desplazamiento forzado interno.

Del total de personas que declararon en el 2011 y fueron incluidas (318.963 personas – 96.620 hogares), el 36,4% fueron expulsadas en este mismo año (116.058 personas – 33.164 hogares) y el 63,6% (202.905 personas – 63.456 hogares) salieron expulsadas en años anteriores (1952 – 2010).

De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el 7,3% de las personas expulsadas en este año se han desplazado masivamente (8.445 personas – 2.482 hogares) y el 92,7% lo ha hecho de forma individual (107.613 personas – 30.682 hogares).

Si bien el Observatorio Nacional de Desplazamiento informaba a fines de 2011, que hay una disminución del desplazamiento forzado interno en Colombia, no obstante, el monitoreo y seguimiento realizado por la anterior dependencia de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, hoy Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada de la Defensoría del Pueblo, ha logrado constatar el incremento del desplazamiento forzado por la vía de los eventos de desplazamientos de tipo masivo y también el aumento de casos de confinamiento.

¹⁴³ El siguiente apartado retoma los análisis que sobre la materia desarrolla la Coordinación Nacional de Desplazamiento, hoy Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Persistencia del desplazamiento forzado interno en Colombia: Dinámica del desplazamiento forzado. Bogotá, diciembre de 2011. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/desplazados/persistDesplaColombia.pdf>

¹⁴⁴ Acumulado de personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, según año de expulsión.

1. Desplazamiento masivo

El Observatorio Nacional de desplazamiento forzado registró que, entre enero a noviembre de 2011, se presentaron 80 eventos de desplazamiento masivo, en los que 19.364 personas abandonaron su lugar habitual de residencia (5.599 hogares), y de los cuales 2.252 personas (539 hogares) no presentaron declaración de desplazamiento.

En el mismo periodo, la Defensoría registró 110 eventos de desplazamiento masivo, es decir, 28.050 víctimas de desplazamiento forzado que corresponden a 8.308 hogares, lo que representa comparativamente con el mismo periodo de tiempo con el año 2010, un aumento del 50% en eventos, un incremento del 61% de hogares afectados y del 54% en el número de personas desplazadas.

Estos casos se presentaron en 14 departamentos que equivalen al 41% del total nacional. Los de mayor número de eventos han sido Córdoba, Chocó, Antioquia, Nariño, Cauca, Valle, Caquetá, Meta, Bolívar, Huila, Tolima, Norte de Santander y Arauca.

Los municipios con un mayor número de eventos de desplazamiento forzado durante el mismo periodo de tiempo están en los departamentos de *Nariño*: Barbacoas, Policarpa, Ricaurte, El Charco y Tumaco; *Cauca*: Caloto, Caldone, Cajibío, El Tambo, Guapi, Timbiquí; *Córdoba*: Tierralta, Montelíbano, Montería y Puerto Libertador; *Antioquia*: Medellín, Turbo, Anorí, Amalfi, Ituango y Cáceres; *Chocó*: Riosucio, Tadó, Carmen de Atrato (1), Bajo Baudó (1), Unguía (1) y Quibdó (2); *Valle del Cauca*: Buenaventura, Pradera y La Victoria; *Arauca*: Arauca; Norte de Santander: Sardinata; *Bolívar*: Barranco de Loba, San Pablo, Río Viejo; *Putumayo*: Puerto Asís y La Frontera; *Meta*: Mapiripán, Puerto Alvira; *Guajira*: Fonseca y; *Huila*: municipio de Colombia.

2. Confinamiento

El confinamiento es una práctica de restricción y limitación al ejercicio de derechos de la población civil y al acceso de estas comunidades a la acción humanitaria, implementada por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley –grupos de guerrilla, posdesmovilización de las autodefensas, y los vinculados al narcotráfico– y en algunos casos, por integrantes de la Fuerza Pública.¹⁴⁵

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar, que dentro de las comunidades más afectadas por el confinamiento, se encuentran las comunidades negras, comunidades indígenas y comunidades campesinas de la región del Pacífico, Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca–; de la región Orinoquía–Arauca, Guaviare, Caquetá y Meta–; de la región del Catatumbo –Norte de Santander–; la zona del Sur de Bolívar –Magdalena Medio–; zonas de frontera en los departamentos de Putumayo, Nariño, Chocó, Arauca y Norte de Santander.

En el marco del seguimiento al Auto 005, la Defensoría del Pueblo ha logrado establecer la ocurrencia de confinamientos en las siguientes comunidades de la zona del Pacífico:

- En Buenaventura (Valle del Cauca). Comunidades negras de Buenaventura–Cuencas del río Naya, Yurumangui, Cajambre, Anchicayá, Calima y la zona urbana.

145 Defensoría del Pueblo. Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Op cit, páginas 16-18.

- En Guapi (Cauca). Comunidades negras de Caimito, en Guapi. Consejo Comunitario de Caimito de Guapi, comunidades de Playa Chacón, Corozal, Velázquez, Consejo Comunitario Negros Unidos de Timbiquí, Santanal de López de Manglares, Sansón, Consejo Comunitario Guapi Abajo.
- En Tumaco (Nariño). Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, La Balza, La Honda, La playita. Consejo Comunitario del Medio Tapaje, Libertadores y Socio Tapaje.
- En las cuencas del río Atrato (Chocó). Bebara, Bebara Villa, Bebarama, Nigua, Arquia, Murri, La Boba, San José de Buey, Bete, cuencas del río San Juan, en San José (Guaviare) y Mapiripán (Meta). Resguardo Barranco Colorado –asentamiento Puerto Alvira; resguardo Barranco Ceiba– Laguna Araguato; resguardo Caño Mocuare; comunidades colonas mocuare, caño Mitare y Mata de Bambú.
- En Zaragoza (Antioquia). Vereda La 18.
- En Planadas (Tolima). Veredas Las Esmeraldas, Guayaberos y San Isidro del corregimiento de Gaitania.
- En Riosucio (Chocó). Comunidades de la cuenca del río Cacarica, especialmente Bijao.

La ocurrencia de las prácticas desarrolladas por los grupos armados ilegales afectan principalmente los *derechos a la libre circulación de la población civil (Art. 24 CN)*; *al acceso de bienes y servicios básicos necesarios para la sobrevivencia y el acceso a lugares de trabajo* donde desarrollan sus prácticas tradicionales como cultivos de pancoger, de animales de corral, sitios sagrados, entre otros.

B. Análisis de la respuesta a las personas desplazadas

La Defensoría del Pueblo mediante sus labores de acompañamiento a comunidades en riesgo y desplazadas, la realización de misiones a terreno, el seguimiento a programas y proyectos de inversión social dirigidos a estas poblaciones y su participación en espacios de políticas públicas ha logrado determinar una serie de insuficiencias y avances de los esquemas de atención que actualmente están operando y, como mediante una serie de estudios, ha venido informando sobre estas situaciones y planteando recomendaciones que cubren diversos aspectos de las políticas en materia de enfoques diferenciales, políticas sectoriales, valoraciones de procesos de retorno, problemáticas de tierras, indicadores de seguimiento, etc.

Al respecto, se han identificado seis campos de políticas¹⁴⁶ que deberían concentrar el eje de los debates sobre los procesos de fortalecimiento y reforma institucional para avanzar en la superación de las falencias identificadas en el Auto 219, y que a continuación se presentan:

1. Prevención del desplazamiento forzado

La persistencia del desplazamiento forzado hace pertinente revisar los esquemas de atención actuales y, dado que la prevención tiende a girar entorno a los resultados en materia de control y consolidación territorial de la fuerza pública, desplaza el análisis del campo de la efectividad de

¹⁴⁶ Los campos de políticas son: 1. Prevención del desplazamiento forzado; 2. Registro; 3. Atención Humanitaria de Emergencia; 4. Políticas de atención para grupos étnicos; 5. Estabilización y Consolidación Socioeconómica en materia de vivienda y; 6. Estabilización y Consolidación Socioeconómica mediante programas de retornos.

las políticas de derechos humanos al de las estrategias de seguridad, como las llamadas zonas de consolidación, las cuales son hoy, el escenario para los procesos de restitución de tierras y retorno.

Igualmente, se hace urgente acudir a medidas excepcionales y transitorias para la atención prioritaria de la población víctima de eventos de riesgo, confinamiento y especialmente de desplazamientos masivos, que permitan una atención oportuna y adecuada, eliminen la amenaza y amortigüen los impactos generados por las violaciones a los derechos humanos.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, ante la persistencia de las vulneraciones, ha observado que falta avanzar para hacer realmente efectivos *“los procesos y procedimientos judiciales o extrajudiciales, así como las reformas institucionales para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera sostenible”*¹⁴⁷, consolidando las bases de la reconciliación y una paz duradera, que contribuyan a la eliminación de las causas estructurales y mediatas que siguen originando el desplazamiento forzado en Colombia.

2. Del Registro Único de Población Desplazada al Registro Único de Víctimas

El registro es un punto clave de revisión en la transición del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia (SNARIV). Se ha podido establecer que la toma de declaración en el nuevo Formato Único de Víctimas (FUV) ha traído diversas dificultades que se convierten en barreras de acceso para las víctimas de desplazamiento forzado.

Estas dificultades son:

- La entrega de formatos de toma de declaración fue incompleta y se presentaron dificultades en la adquisición de anexos por hechos victimizantes, entre ellos el de desplazamiento forzado.
- Las instrucciones impartidas por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención a las Víctimas y la Reparación Integral, respecto a la no entrega de la colilla a los declarantes, viola el derecho de publicidad de las víctimas del desplazamiento forzado.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera que es necesaria la evaluación del actual procedimiento de toma de declaración, a la luz de lo ordenado por la Corte Constitucional en Auto 011 de 2009, en tanto que el registro y caracterización de la población desplazada es un área de intervención que requiere una agenda propia de fortalecimiento institucional, como parte del proceso para superar el estado de cosas inconstitucional.

3. Atención humanitaria de emergencia

A pesar de los avances en materia de cobertura, se observa con preocupación que, ante las solicitudes de entrega de este subsidio, se empieza a hacer visible la no

¹⁴⁷ Definición de justicia transicional. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Bogotá, junio de 2011. Página 9.

entrega oportuna y su postergación a varios meses, como un patrón de respuesta de las autoridades responsables.

En efecto, se han recibido respuestas a solicitudes de atención, en las que se informa al peticionario que debe esperar de 3 a 6 meses, e incluso un año, para acceder a los recursos monetarios que integran esta fase de atención.

Esta situación es contraria al carácter de urgente de la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), al diferir a seis meses o un año el acceso a este componente, lo cual va en contravía de la urgencia y hace manifiesto que se está trasladando a la persona desplazada, las limitaciones de la capacidad institucional.

4. Enfoque étnico de las políticas de atención

La formulación de políticas de atención para los grupos étnicos, durante 2011, se concentró en el cumplimiento de los Autos diferenciales 004 y 005 de 2009; sin embargo, estos regulan sólo una parte de los marcos de política que afectan las condiciones de vida de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

En efecto, el mejoramiento de la atención a estos grupos, es producto de la convergencia de diferentes marcos normativos, lo cual dificulta la existencia de una única hoja de ruta. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tiene impactos significativos en la formulación e implementación de la política pública de atención, reparación integral y restitución de derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas; sin embargo, en los procesos de concertación no se hace visible el influjo de este marco, pues el eje del análisis son las órdenes de los Autos étnicos.

En la puesta en operación de las órdenes de los Autos 004 y 005 se observa que para los procesos de concertación entre las entidades responsables del nivel nacional y los grupos étnicos, se tiende a mantener la oferta social regular de servicios, a riesgo de no responder a los derechos y realidades socioculturales que los pueblos y las comunidades demandan. En especial, persisten factores de riesgo al goce efectivo de los derechos al territorio, medio ambiente, derechos humanos y graves perjuicios por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

5. Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de vivienda

No obstante el interés del Gobierno nacional de resolver el problema de cierre financiero de la vivienda para que las familias en situación de desplazamiento puedan comprar en el mercado inmobiliario una vivienda de interés social, el análisis de las medidas en materia de acceso fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2012, y las nuevas acciones previstas en la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, permite aseverar que se insiste en la fórmula de un subsidio monetario que debe ser complementado por la familia, esquema que incluso las autoridades gubernamentales reconocen adolece de eficacia¹⁴⁸. Al respecto, la Corte Constitucional, en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, ha ordenado la reforma de la política en esta materia¹⁴⁹.

148 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia. Informe del Gobierno nacional en respuesta al Auto 219. Bogotá, 8 de noviembre de 2011.

149 Considera la Corte Constitucional en el Auto 219: *“Más que reformular la política de vivienda de manera integral como lo ordenó la Corte Constitucional, la política plasmada en las leyes y demás normas vigentes siguen*

En este contexto, la Defensoría del Pueblo insiste en que el acceso y goce efectivo del derecho a la vivienda para la población desplazada y la superación del rezago en cobertura¹⁵⁰ implica profundizar la revisión de las políticas y sus instrumentos, según las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en el citado Auto 219 de 2011.

Por ende, se considera pertinente una revisión de los programas dispuestos que explore soluciones que contribuyan a garantizar el goce efectivo de este derecho, por parte de la totalidad de los hogares registrados en el RUP¹⁵¹ y de los nuevos hogares víctimas que van a solicitar su inscripción en el registro y no están contemplados en la proyección del costo de la vivienda, como medida de restitución y de indemnización, según la aplicación de la figura de la ‘reserva técnica’¹⁵² descrita en el documento Conpes 3712 de 2011.

Frente a la noción de ‘reserva técnica’, su aplicación abre la puerta a una limitación en el acceso, que según su cálculo de víctimas por reparar es de 618.000 hogares activos¹⁵³ ante un total de 891.789 hogares actualmente registrados, lo cual implica que, en la actualidad, es posible que nuevamente se postergue la realización efectiva del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

6. Estabilización y consolidación socioeconómica. Política de retornos

El diseño e implementación de la estrategia Retornar es Vivir¹⁵⁴, como se observa en el informe gubernamental presentado a la Corte Constitucional en noviembre de 2011,

sin responder a las necesidades y condiciones de la población desplazada, tal como lo demuestran los resultados de los mecanismos de facilitación de vivienda, tanto en el informe de 1º de julio de 2010 como en el del 16 de marzo de 2011, el Gobierno nacional insiste en que el modelo de subsidios es el vehículo legal más adecuado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable, y se limita a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos, pero bajo la misma orientación”. Corte Constitucional. “Numeral 64. Reformulación de la política de vivienda”. Contenido en el “Auto 219. Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá, 13 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8444.pdf?view=1>

150 De un universo aproximado de 38 mil hogares con subsidio asignado no aplicado, 71.000 en estado calificado, y 400.000 mil hogares no postulados.

151 Que con corte de 30 de septiembre de 2011 asciende a 891.789 hogares.

152 “En relación con el desplazamiento forzado, con base en la información suministrada por el DPS, a la fecha se identificaron 891.789 hogares registrados en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) con corte a septiembre 30 de 2011. No obstante, aproximadamente un 22% de los registrados no se ha acercado a solicitar atención por parte del Estado (a esto se le denomina reserva técnica). En consecuencia, el cálculo del número de víctimas se efectuó sobre un total de aproximadamente 618.000 hogares activos en el registro, cifra a la que se descontaron 78.000 víctimas que, además de ser desplazados, sufrieron otro hecho victimizante”. *Conpes 3712. “Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”*, página 21. Departamento Nacional de Planeación - DJSG, DIFP, DDRS, DDU, GPE. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Justicia y del Derecho. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”. Bogotá. 1º de diciembre de 2011. En: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IvwupUNoxX4%3D&tabid=1260>

153 *Ibíd*, página 21.

154 Desde octubre de 2010, “USAID y OIM apoyan la estrategia Retornar es Vivir, iniciativa del Gobierno nacional a través de Acción Social que tiene como objetivo el restablecimiento social y económico de las poblaciones que se reubicaron y que retornaron a sus tierras después de ser desplazadas por la violencia. Con la entrega de activos y la recuperación de infraestructura social en 10 departamentos del país, este trabajo conjunto permitirá que más de 3.000 familias afrocolombianas, campesinas e indígenas mejoren su calidad de vida. Dentro de su Política Pública

ha permitido una “*identificación y aprendizaje sobre sendos vacíos y cuellos de botella, ha posibilitado al Gobierno nacional de la mano con las administraciones departamentales y municipales, identificar colectividades y personas, incluidas o no en el Registro Único de Población Desplazada, que manifiestan estar en condición de retornar o la voluntad de reubicarse de manera definitiva*”¹⁵⁵. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, mediante un estudio sobre los procesos de retornos y reubicaciones ha hecho visible las falencias en materia de esta estrategia, en particular, asuntos como: limitaciones en la aplicación de los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, desarticulación institucional, incumplimiento de los compromisos de inversión en las zonas de retorno y el clima de inseguridad, son aspectos que afectan la sostenibilidad de los procesos de retorno desplegados¹⁵⁶.

El actual enfoque de política se concentra en atender los retornos que ya ocurrieron y excluye tácitamente el acompañamiento a nuevos retornos colectivos, con lo que se incumple en forma continua con el principio de voluntariedad. Ejemplo de ello lo constituye el Incentivo al Retorno “Familias en su Tierra”, frente al cual el Gobierno nacional señaló que existe una meta de 60.000 hogares que ingresarán de manera progresiva al programa entre los años 2011 a 2013, iniciando con 20.000 hogares en el primer año, lo que hace necesario ahondar en la metodología de focalización de “Familias en su Tierra”¹⁵⁷ de manera que no se generen sesgos que impidan incluir en la estrategia aquellas familias y comunidades que llevan varios años desplazadas y no han retornado.

Como conclusión de este análisis, es pertinente una valoración de los escenarios de ajuste institucional que implicará la atención al desplazamiento forzado, a la luz de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, dado que en ciertos escenarios, como las audiencias de la Corte Constitucional se ha enunciado por las autoridades gubernamentales que esta será la vía para lograr superar el ECI y las falencias enunciadas en el Auto 219 de 2011.

C. Análisis de la transición institucional en la atención a las personas desplazadas por efecto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011

La Defensoría del Pueblo, como lo reiteraremos en el aparte de víctimas, valora de manera positiva la expedición de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, su extensión al campo de la atención a las personas en situación de desplazamiento suscita un interrogante sobre la continuidad de los desarrollos de política gestados en la Ley 387 de 1997 y el proceso de la

de Retornos, que es incluyente, el Gobierno nacional y la Cooperación Internacional apoyan proyectos que benefician a población retornada en general, que no necesariamente están en el marco de la Estrategia Retornar es Vivir, como es el caso de Bojayá (Chocó), La Macarena y Puerto Rico (Meta)”. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-. Agencia de Estados para el Desarrollo Internacional (USAID). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Porque Retornar es vivir*. En: http://www.oim.org.co/Portals/0/Documentos/Docs%20IDPs/BI_N%C2%BA1%20Porque%20Retornar%20es%20Vivir.pdf

155 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Respuesta al Auto de Seguimiento 219 de 2011. Bogotá, 8 de noviembre de 2011, página 283.

156 Para una lectura detallada de la operación del programa de Retornos, se recomienda ver: *Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, febrero de 2012.

157 La estrategia se focaliza en tres grupos: i) Población de la Estrategia Retornar es Vivir; ii) Nuevos retornos y reubicaciones que se identifiquen, y iii) Procesos de restitución de tierras y casos especiales de poblaciones en donde la CIDH haya interpuesto medidas cautelares o provisionales y casos de poblaciones cobijadas con Autos de la Corte Constitucional.

Sentencia T-025 según la transición institucional que crea la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este orden, hay dos asuntos por considerar al respecto:

1. Posibilidad de institucionalización de un enfoque que reduce el alcance de los derechos por la aplicación de nuevos principios administrativos

Con la Ley 1448 se introducen los principios de gradualidad y sostenibilidad, como criterios que regulan el diseño presupuestal y la operación de los programas y proyectos en la materia. Estos principios abren la puerta para que se supedite el acceso a los servicios de atención a criterios de sostenibilidad fiscal y capacidad administrativa de respuesta. Dos campos de políticas ilustran este posible riesgo: La atención humanitaria de emergencia y la estabilización y consolidación socioeconómica.

1.1. Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). La Ley 1448 de 2011 implica en el contenido de la oferta en AHE modificaciones desfavorables a lo previsto en la Ley 387 de 1997 y en especial al Decreto 2569 de 2000.

En efecto, en 2010 se expidieron la Resolución 03069 de 2010 y la Circular 001, por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional – Acción Social, normativas que sujetan el acceso de la AHE a criterios de orden administrativo (como la temporalidad) y, no obstante las posturas de diversos organismos sobre la regresividad de estas normas, incluida la Defensoría del Pueblo, tal orientación quedó incorporada en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

La introducción de la temporalidad va en contravía del criterio de garantía de subsistencia mínima, dado que no se tiene como marco para prorrogar la atención la situación de exclusión/goce de derechos de las personas, sino aspectos como el tiempo de desplazamiento o si ya ha recibido la AHE, que no reflejan las condiciones de goce de derechos.

1.2. Estabilización y Consolidación Socioeconómica (ECS). En la Ley 387 de 1997, la ECS es una fase de intervención multisectorial, es decir, una estrategia configurada por ofertas institucionales en diversos frentes¹⁵⁸, que tiene una perspectiva de integralidad, que sin embargo, en la Ley 1448 se desdibuja, pues se disemina en las diferentes medidas previstas en dicho marco normativo, así:

- La generación de ingresos, en concepto amplio, se reduce a los programas de empleo rural y urbano¹⁵⁹ y se ubica como medidas de asistencia y de restitución;
- La intervención psicosocial, que hace parte de los componentes del Conpes 3616 de 2009, se incorpora al contenido de las medidas de rehabilitación¹⁶⁰;

158 El artículo 17 de la Ley 387 de 1997: los programas de 1. Proyectos Productivos, 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 3. Fomento de la Microempresa, 4. Capacitación y organización social. 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad y planes de empleo urbano y rural.

159 Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800. Ver: Artículos 66 a 70. Bogotá, 20 de diciembre de 2011.

160 Ministerio de Justicia y del Derecho. Artículos 163 a 169. óp cit.

A la Defensoría del Pueblo le asiste la preocupación relacionada con la coordinación entre las ofertas en materia de estabilización socioeconómica y las de asistencia y reparación. Al respecto, en la respuesta gubernamental a las órdenes del Auto 219 de 2011 se informa que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) asume el liderazgo de la política de generación de ingresos, acorde con los lineamientos del documento Conpes 3616 de 2009¹⁶¹ y, en paralelo, se espera que el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas fije lineamientos en materia de consolidación y estabilización socioeconómica en el marco de la Ley 387 de 1997 que permitan establecer cuáles son los contenidos de derecho para la población desplazada, y cuáles aplican a las demás víctimas, así como la estrategia de transición que garantice la armonía de los desarrollos normativos vigentes.

2. Participación de las organizaciones de población desplazada.

La participación de las personas en situación de desplazamiento forzado obtiene un significativo impulso en la Sentencia T-025 y en especial su Auto 178, que propició el Acuerdo 02 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Decreto 250 de 2005, *“Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”*, mediante lo cual se ampliaron las instancias y dinámicas de participación de las organizaciones de población desplazada en la formulación de las políticas de atención; se reestructuraron los esquemas de participación e interlocución entre administraciones públicas y sociedad civil; y se crearon las figuras de las mesas temáticas y la mesa de fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada.

Estos cambios son significativos, si bien aún están en proceso de desarrollo, dado que se requiere el tránsito de la participación en tanto proceso informativo a la participación decisoria con implicaciones de incidencia efectiva en el contenido de los derechos. De la reglamentación y protocolos que se elaboren para estimular y regular la participación de las organizaciones de población desplazada, depende que la transición que crea la Ley 1448 no lleve a que los avances logrados se desdibujen.

No obstante la complejidad que implica el proceso de transición institucional, se considera que aún está abierta una ventana para adoptar un enfoque que posibilite que la reglamentación de la Ley 1448 permita incluir los desarrollados obtenidos en la Ley 387, la Ley 1190 de 2008 y el proceso de la Sentencia T-025, con miras a subsanar el riesgo de adoptar un modelo de atención a las víctimas de desplazamiento que deje de lado lo avanzado hasta el momento, de manera que no se institucionalice un procedimiento regresivo en los programas de atención de las personas en situación de desplazamiento.

En conclusión, la propuesta de la Defensoría del Pueblo es que se explore una vía de transición institucional que no implique simplemente el paso de un esquema de gestión a otro, sino que se asuma que no existe incompatibilidad entre las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y, por tanto, es factible una transición que tienda puentes operativos entre ambos esquemas, de manera que puedan complementarse, profundizando y dando mayor eficiencia a la acción pública en beneficio de las personas desplazadas y las víctimas del conflicto armado en general.

161 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Informe del Gobierno nacional en respuesta a la orden 10 del Auto 219 de 2011. óp cit.

C.2. LA ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DURANTE EL 2011

Introducción

En el marco y contexto del proceso de justicia transicional que adelanta la sociedad colombiana, el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; cataloga y ubica a las víctimas como sujetos centrales de la acción estatal, fija mecanismos de reparación administrativa y pretende subsanar y compensar, en parte, los daños a las víctimas del conflicto armado interno ocasionados por sus victimarios.

Al respecto la Defensoría valoró como positivo el debate nacional surtido alrededor de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en lo que respecta a la construcción de un marco legal adecuado que garantiza los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, así como la convocatoria que permitió a las propias víctimas y a sus organizaciones expresar sus opiniones en torno a este proyecto de ley.

A lo largo de todo el debate en el Congreso de la República y en el proceso de reglamentación de la citada ley por parte del Gobierno nacional, la Defensoría presentó un conjunto de comentarios y recomendaciones en materia de protección y apoyo a las víctimas, teniendo en cuenta varios instrumentos internacionales como 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 mediante la Resolución número 40/34 del 29 de noviembre de 1985, y 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 en la 56ª Sesión de la Asamblea General el 19 de abril de 2005.

Así mismo, la Defensoría recomendó que fueran tenidas en cuenta las *Reglas de Procedimiento y Prueba*¹⁶² aplicables a los juicios que se adelantan ante la Corte Penal Internacional y algunas

162 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.

de las recomendaciones contenidas en el Protocolo de Estambul¹⁶³ pertinentes para los temas de género y presentó las respectivas sugerencias de modificaciones a la redacción de ciertas disposiciones, en aras de la precisión, la claridad y la coherencia interna del proyecto de ley, su adecuación a otras leyes actualmente vigentes y que regulan algunas de las materias de que se ocupó la ley de víctimas; abordando los siguientes temas: definición de víctimas, garantías del debido proceso, derecho a la restitución de tierras y bienes patrimoniales, medidas de indemnización administrativa, medidas especiales de protección de víctimas, desaparición forzada, enfoque diferencial y el programa de atención psicosocial.

Sancionada la ley de víctimas se inició el proceso de reglamentación de la misma, para lo cual la Defensoría, además de participar en algunos de los Subcomités Temáticos programados por el Ministerio del Interior y Acción Social a los cuales fue convocada con el fin de preparar a nivel interinstitucional el articulado del decreto reglamentario de la ley de víctimas y el documento base para el Plan Nacional de Atención y Reparación, entregó al Gobierno nacional un documento que contiene un conjunto de comentarios alusivos a temas relevantes sobre los cuales considera importante formular recomendaciones.

A continuación se presentan dichos temas que fueron impulsados por la Defensoría a través de la Delegada para la Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado:

1. Adecuación institucional a partir de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El escenario vigente creado a partir de la formulación de la citada Ley 1448 de 2011 recoge la actuación defensorial que se ha venido desarrollando desde la Ley de Justicia y Paz en materia de orientación, atención y representación judicial de las víctimas que además amplía su intervención, en desarrollo del artículo 43 sobre la orientación, asesoría y asistencia judicial a las víctimas.

En tal sentido, de un lado la Defensoría debe realizar un proceso de adecuación institucional según los mandatos y atribuciones conferidas en el marco de esta ley, y de otro lado, debe ajustar los procesos de atención integral a las víctimas en conformidad con este instrumento legal. Para la adecuación institucional, en lo que se refiere a la estrategia de orientación psicojurídica, se destaca la creación de la Delegada de Víctimas del Conflicto Armado Interno que reemplaza y fortalece la Unidad de Atención Integral a Víctimas, para lo cual, de forma gradual y progresiva, se está incorporando a la planta de personal el equipo de profesionales y expertos para este proceso especializado.

De otro lado, la estrategia psicojurídica aplicada a las víctimas del conflicto armado interno, ha venido siendo objeto de una serie de ajustes de tipo programático y procedimental para responder a los desafíos de orientación a las víctimas. Como se planteó anteriormente, el espectro del proceso de orientación y asesoría a las víctimas se amplía debido al reconocimiento de las víctimas, sin importar el victimario en la perspectiva de brindar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

163 El Protocolo de Estambul contiene el “Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, Ginebra, 2001.

La intervención de la Defensoría para contribuir a que las víctimas sean efectivamente reparadas debe considerar los siguientes desafíos que implican la actualización, ajuste y ampliación de la orientación psicojurídica a las víctimas:

1. Las víctimas no son exclusivamente aquellas cuyos victimarios se encuentren participando en el proceso de Justicia y Paz.
2. La orientación, respecto a sus vías jurídicas, incluye la justicia ordinaria encargada de juzgar las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
3. La orientación comprende los requisitos y procedimientos para acceder a las medidas de asistencia y ayuda humanitaria (funeraria, salud, educación).
4. La cobertura de la orientación y asesoría involucra los programas institucionales encargados de otorgar las medidas de reparación de tipo administrativo, conforme a la situación particular de cada víctima.
5. Frente al tema de tierras, la orientación se centra en contribuir a precisar el acopio documental para que la solicitud e inscripción en el registro de tierras sea decidida favorablemente.
6. En cuanto al registro único de víctimas, deben recibirse las declaraciones de las víctimas como requisito de procedibilidad en este proceso.
7. Cuando a las víctimas, al valorar su declaración, no se les permita o restrinja su inclusión en el registro único o en el registro de tierras, la Defensoría tiene el mandato de contribuir a su derecho a la reparación integral, mediante la debida interposición de los recursos de ley.
8. En el proceso de indemnización vía administrativa y, en particular, respecto al contrato de transacción, debe asesorar a las víctimas.
9. En los temas de protección a las víctimas del conflicto armado, la orientación debe referirse a los programas institucionales que otorguen protección según los riesgos evaluados.
10. A los equipos psicojurídicos les corresponde analizar el cumplimiento de las medidas y programas de reparación, en perspectiva del monitoreo y seguimiento creado por la Ley de Víctimas.

Todo el proceso de orientación psicojurídica aporta también a la justicia un enfoque reparador, ya que hace conciencia sobre las múltiples necesidades de las víctimas y además interviene en la defensa y restitución de sus derechos vulnerados.

La atención integral a las víctimas por parte de la Defensoría tiene entre otros, los siguientes objetivos:

- a) Obtener mayor presencia, articulación y liderazgo interinstitucional para la formulación de políticas locales y regionales. Esto ha permitido incrementar la capacidad de atención y evitar la victimización secundaria por la desarticulación en años anteriores.
- b) Ampliar la cobertura de atención en zonas antes poco atendidas, de tal suerte que durante los últimos cinco (5) años, desarrollando talleres psicojurídicos, jornadas

interinstitucionales de orientación y grupos de apoyo, la Defensoría realizó aproximadamente 1.200 jornadas, en las que participaron alrededor de 70.000 víctimas.

- c) Crear nuevas rutas de trabajo, a partir de la aplicación de la estrategia psicojurídica, con el fin de adecuar y promover una orientación específica a los derechos de las víctimas, como en efecto se ha logrado.
- d) Incrementar la capacidad instalada para responder a la demanda de orientación. Se ha contratado un mayor número de profesionales que responden a la gran demanda de servicios de orientación y asesoría lo que ha permitido que cerca de 200.000 víctimas hayan recibido orientación respecto a los derechos que les corresponden.
- e) Optimizar la información y retroalimentación a las víctimas respecto al estado de avance de su proceso judicial, para lo cual se ha fortalecido su articulación con representantes judiciales de víctimas.
- f) Evaluar los resultados de la estrategia de orientación psicojurídica, mediante el seguimiento al impacto de la aplicación de la estrategia psicojurídica en los usuarios y el establecimiento de los ajustes correspondientes.
- g) Fortalecer los conocimientos sobre conceptos, rutas y procedimientos que facilitan la orientación a las víctimas de los servidores públicos regionales de distintas entidades, en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

2. Actualización de los métodos pedagógicos del proceso de orientación

La Ley 1448 de 2011, respecto al proceso administrativo de reparación que impone nuevos retos, exige hoy de la Defensoría del Pueblo un esquema de atención especializado de mayor capacidad para garantizar la asesoría y acompañamiento en tareas como: (i) la recepción de declaraciones como requisito de acceso al registro único de víctimas; (ii) la asesoría en procura de lograr el acceso al registro para evitar las decisiones de no inclusión; (iii) la orientación para el trámite de registro de tierras y modalidades de restitución; (iv) la asesoría especializada frente a las medidas de asistencia y de reparación integral; (v) solicitudes de revisión sobre decisiones de indemnización administrativa; y; (vi) coadyuvar en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ley.

Por lo anterior, se ha actualizado el marco estratégico de orientación respecto a los temas del derecho a la restitución de tierras, estableciendo una ruta específica para la orientación y la asesoría de las víctimas de despojo; se redactaron *el Protocolo de Acompañamiento Psicojurídico en Audiencias, con énfasis en la etapa de reparación y sentencia; la Guía de Orientación Psicojurídica a Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones Sin Explotar*, y *el Protocolo de Orientación y Asesoría para las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario Pertenecientes a Pueblos Indígenas*.

3. Coordinación interinstitucional

La Defensoría del Pueblo ha venido participando en diversos espacios interinstitucionales relativos al proceso de transición a la nueva institucionalidad que plantea la Ley de Víctimas:

- En relación con el proceso de sustanciación de solicitudes de las víctimas de restitución de tierras, la Defensoría ha coordinado con la recién creada Unidad de

Gestión de Restitución de Tierras, la labor de alistamiento y entrega de los casos de restitución que se habían recibido en las sedes regionales.

- En un proceso de articulación orientado a poner en marcha los Centros Regionales de Atención y Reparación que la ley define, en 14 regiones del país, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y Acción Social, la entidad ha venido promoviendo espacios de articulación interinstitucional a nivel local para la atención y orientación a las víctimas respecto de su derecho a la reparación integral.
- En lo referente a la capacitación de personeros municipales, en conjunto con la Procuraduría General de la Nación, se realizaron cuatro eventos en Medellín, Villavicencio, Ibagué y Mocoa, en los cuales se capacitaron 248 personeros y funcionarios de la Procuraduría, sobre los temas de desaparición forzada, el mecanismo de búsqueda urgente, Ley 1448 de 2011 y la actuación del Ministerio Público, a nivel local, en favor de las víctimas.

4. Gestión de la cooperación internacional

Para el fortalecimiento de la Unidad de Víctimas se hicieron importantes esfuerzos, los cuales se vieron consolidados en los diferentes proyectos en los que la cooperación internacional brindó un valioso aporte para desarrollar varias líneas de acción, como fueron:

- Promover la participación de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz.
- Garantizar una mayor presencia y cubrimiento por parte de la Unidad de Víctimas en todo el territorio nacional, particularmente en aquellas regiones apartadas y de difícil acceso. Así mismo facilitar la movilización de los equipos para la organización de los talleres psicojurídicos.
- Brindar una formación continua y la actualización permanente a las duplas psicojurídicas en todos los avances en la materia, así como la normativa y nuevos esquemas de actuación para la orientación y atención a las víctimas.
- Apoyo para la elaboración, producción y publicación de documentos en las diferentes temáticas de atención y orientación a las víctimas, tales como los protocolos de actuación.

Es así como se suscribieron distintos convenios interinstitucionales, entre ellos con el PNUD para el programa de Fortalecimiento a la Justicia, con la Unión Europea para la atención interinstitucional a las víctimas, con USAID para el fortalecimiento en la atención a las víctimas y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la asistencia, asesoría y orientación defensorial a las víctimas.

C.3. DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. Sistema de Alertas Tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo considera que el conflicto armado en el país persiste y se degrada; hecho que constatamos en la permanencia de infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario y de conductas vulneratorias a los derechos fundamentales de la población civil.

Homicidios selectivos contra líderes comunitarios y sociales de comunidades en procesos de reparación y restitución de bienes, población desplazada o confinada forzosamente, amenazas, intimidaciones y restricciones a la movilidad de la población, destrucción de bienes indispensables para la población civil, ocupación y ataques a bienes civiles, entre otras conductas, se siguen registrando en zonas de conflicto, principalmente por las actividades enfocadas al control del ciclo productivo y de comercialización de narcóticos por parte de los grupos armados ilegales y de las actividades económicas ligadas con la minería ilegal y el control de negocios ilícitos relacionados con la extorsión, el cobro de exacciones y el préstamo ilegal llamado “paga diario”, entre otros.

En el proceso de seguimiento del riesgo de vulneración de los derechos humanos de la población civil en vastas regiones del país se ha constatado que persiste, especialmente en algunas, en que se agudiza, como resultado de la reconfiguración de la confrontación armada. La expansión de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, entre las cuales se registran las estructuras armadas denominadas Los Paisas, Los Urabeños, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, El Ejército Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), las Águilas Negras, Los Rastrojos, y otros grupos regionales de menor alcance, es evidente al constatar su permanencia y consolidación en diversas regiones del territorio nacional donde someten a la población civil y le violentan sus derechos.

Por su parte las guerrillas, especialmente las Farc, el ELN y un reducto del EPL, han logrado adaptarse a la ofensiva de la fuerza pública, que por varios años logró disminuir su capacidad bélica y su poder de intimidación a sectores de la población,

replantando su accionar, sus estrategias y tácticas de combate, y sus procesos de financiamiento, recuperando corredores de movilidad y de control de territorios y de los cuales obtienen rentas por medio de las extorsiones a la minería, a las compañías petroleras y a la agroindustria, entre otras, como también de actividades relacionadas con el narcotráfico.

Comunidades en el territorio nacional mantienen altos niveles de vulnerabilidad social y económica, así como desarticulación con la formulación y la aplicación de las iniciativas de desarrollo que se vienen implantando bajo la dirección del Estado. Esta condición de marginalidad es aprovechada por los actores armados que buscan implantar sus procesos de control social y político.

2. Gestión en monitoreo de las dinámicas del conflicto armado

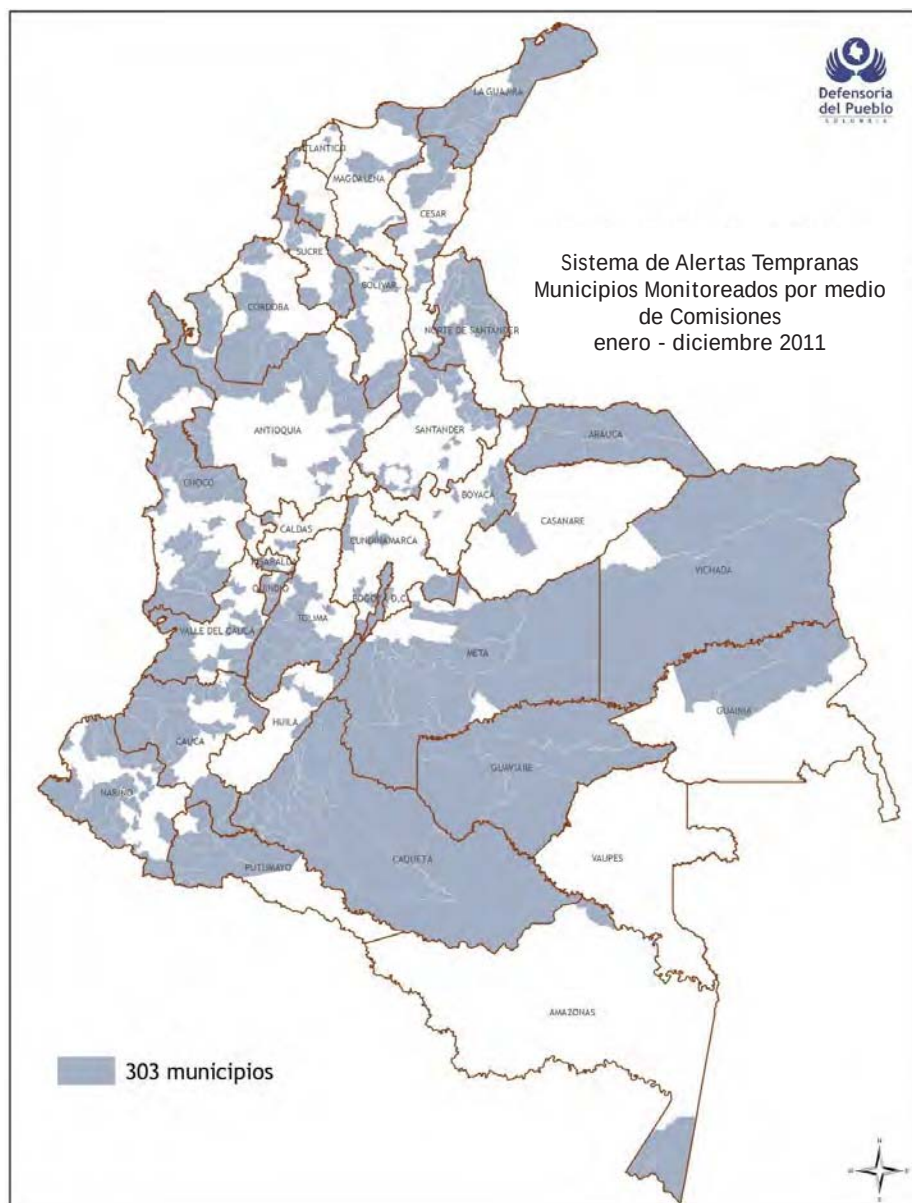
La Defensoría del Pueblo, desde el año 2009, ha fortalecido el Sistema de Alertas Tempranas en su misión de advertencia para hacer frente a la situación de riesgo para la población civil, y se ha constituido en referente obligado de los analistas del conflicto armado, de las instituciones del Estado encargadas de Estos temas y de la sociedad colombiana que le reconoce su observación metódica y el análisis riguroso del conflicto armado.

Las agencias de Naciones Unidas con representación en Colombia, los relatores especiales del Secretario General de la ONU, también han reconocido la importancia estratégica del SAT como mecanismo de prevención de las violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos en el marco del conflicto armado.

Este reconocimiento se traduce en las responsabilidades asignadas por el Estado a través de marcos normativos tales como el Decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; la Ley 1448 de 2011, sobre medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y sus decretos reglamentarios; el Documento Conpes 3673, que adopta la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados.

En el cumplimiento de la misión institucional de monitorear de manera permanente el territorio nacional y valorar las dinámicas del conflicto armado, el Sistema de Alertas Tempranas durante el año 2011 hizo visitas de observación de condiciones de riesgo, vulnerabilidad y presencia de factores de amenaza, aproximadamente a 303 municipios en 30 departamentos del país, donde se ha constatado la vulneración de los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal, entre otros.

Entre las zonas visitadas, se encuentran municipios y comunidades indígenas y de afrocolombianos, comunidades campesinas y de colonos en zonas de frontera, donde la presencia integral del Estado es precaria y se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad, situación que es aprovechada por los actores armados para implantar sus estructuras armadas y someter a la población civil. Igualmente se recorrieron las comunidades asentadas en zonas de alta marginalidad social de las grandes ciudades, capitales departamentales y centros de desarrollo, que registran niveles de pobreza extrema y miseria.

Mapa No. 1. Municipios monitoreados directamente en terreno

Fuente: Defensoría del Pueblo SAT.

En las visitas de observación han participado diferentes instancias defensoriales, y dependiendo de las condiciones, se cuenta con el acompañamiento de representantes de las agencias de Naciones Unidas, Pastoral Social, miembros de organizaciones sociales, defensores de los derechos humanos y representantes de entidades estatales, de los niveles

nacional, regional y local, con el propósito de hacer más patente la situación que se registra y brindar mayor cobertura institucional a las necesidades de la población.

La labor de monitoreo en terreno del SAT, se fortalece creando confianza pública en las comunidades, sus organizaciones, líderes y representantes, y manteniendo permanente comunicación directa. De la misma manera, la interlocución con autoridades regionales y locales, entre las cuales se resalta el trabajo mancomunado con los Personeros Municipales y demás autoridades tanto civiles como militares y de policía, con quienes se socializa la estrategia preventiva de la Defensoría del Pueblo y se hace seguimiento a las medidas adoptadas para la superación o mitigación del riesgo.

El año 2011 inició con una fuerte arremetida de los actores armados en conflicto, en varias regiones del país. En el departamento del Caquetá se registró el ataque a un retén militar instalado en las cercanías del municipio de San Vicente del Caguán, con un saldo de cuatro muertos: tres uniformados y una niña de 11 años¹⁶⁴; en el departamento del Huila, en Neiva, se registraron en la primera semana del año varios atentados con artefactos explosivos a locales comerciales y viviendas que dejaron como saldo daños en bienes civiles, y un menor de edad herido.

Esta grave situación de afectación a la población civil y sus derechos fundamentales, se siguió registrando en otros departamentos del país: en Putumayo, municipio de Puerto Asís, la muerte de un menor de edad nieto del alcalde del municipio y una masacre cometida en zona rural del municipio de Puerto Caicedo donde fueron asesinados cuatro miembros de una misma familia; en Nariño y Santander, se registraron homicidios selectivos de configuración múltiple y las masacres en los municipios de Túquerres y Barrancabermeja, y en Atlántico donde se registraron las amenazas en contra de un grupo de 15 jóvenes en Barranquilla de los cuales posteriormente fueron asesinados dos¹⁶⁵.

Sin embargo, los delitos que tuvieron mayor repercusión ocurrieron en Córdoba, donde, en los municipios de Tierralta, Planeta Rica y San Bernardo del Viento, fueron asesinadas ocho personas entre ellas dos estudiantes de la Universidad de los Andes de Bogotá. Según informaciones preliminares recabadas por el SAT, dichos delitos habrían sido perpetrados por miembros de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas.

Esta violencia causó conmoción en la sociedad. El Defensor del Pueblo exigió la necesidad de implementar medidas de seguridad a fin de neutralizar a los grupos armados y prevenir las violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.

La actividad armada se siguió extendiendo en varios departamentos del país, y a medida que el año avanzaba se registró mayor intensidad en la confrontación, dando muestra de la capacidad de las fuerzas guerrilleras, de pasar de una estrategia de replegarse y evitar la confrontación directa con las fuerzas militares que habían aplicado los últimos años, a una estrategia de ataques y emboscadas a unidades y bases militares para demostrar su capacidad bélica y los resultados de su Plan Renacer. Acciones armadas como las registradas

164 Comunicado de Prensa 1623 del 10 de enero de 2011.

165 Comunicados de Prensa 1625 y 1626 de enero de 2011.

en los departamentos de Arauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Guaviare, Tolima y el Chocó, entre otros, dieron muestras de este cambio de la estrategia militar.

Por otra parte, las estructuras armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, entre las cuales se cuentan Los Paisas, Las Águilas Negras, los Urabeños, el Erpac, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y Los Rastrojos, aumentaron su actividad armada centrada en el control territorial y poblacional, las amenazas e intimidaciones a la población civil y sus organizaciones, homicidios selectivos y de configuración múltiple en departamentos tales como Antioquia, Chocó, Córdoba, Atlántico, Sucre, Nariño, Valle del Cauca, Meta, Bolívar y Norte de Santander, entre otros.

Este contexto de conflicto armado, se vio agudizado por la intención de los actores armados de interferir o influenciar el proceso electoral, para elegir administraciones regionales y locales.

En agosto del año 2011, el Sistema de Alertas Tempranas publica el Informe Especial de Riesgo Electoral, que señala esta intención de parte de los actores armados y señala el riesgo alto de perturbación del certamen electoral en 199 municipios del país y el nivel medio en 157.

Otro de los elementos que marcaron durante el año la dinámica de la confrontación armada y la vulneración de los derechos de la población, los homicidios, las amenazas e intimidaciones a organizaciones sociales y comunidades que buscan la reparación en el marco de los procesos de verdad, justicia y reparación, y de restitución de sus bienes, que han sido azotadas por parte de los actores armados que se oponen a estos procesos, y que se han consumado entre otros en los homicidios registrados en Medellín, Apartadó y Turbo en Antioquia, Coveñas, San Onofre y Tolú en Sucre, Buenaventura en Valle del Cauca y en Córdoba en los municipios de Ayapel y Puerto Libertador, entre algunos registrados.

Similar amenaza e intimidación, se detectaron contra las organizaciones de defensores y defensoras de los derechos humanos, en contra de quienes según el Sistema de Información de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos (SIADDHH) del programa Somos Defensores¹⁶⁶, se registraron durante el año 2011, 49 asesinatos.

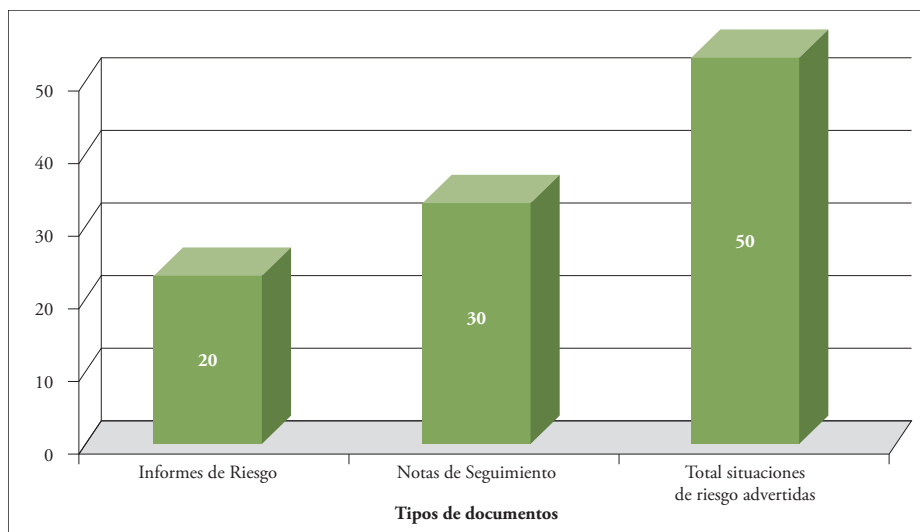
3. Gestión en materia de análisis y advertencia

Cincuenta (50) situaciones de riesgo fueron advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, correspondientes a 20 informes de riesgo (5 informes de riesgo focalizados, 6 informes de alcance intermedio y 9 informes de inminencia) y 30 notas de seguimiento.

Del total de situaciones de riesgo advertidas, El Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)¹⁶⁷ ha valorado y oficializado el resultado de 31, y en la totalidad ha declarado la alerta temprana.

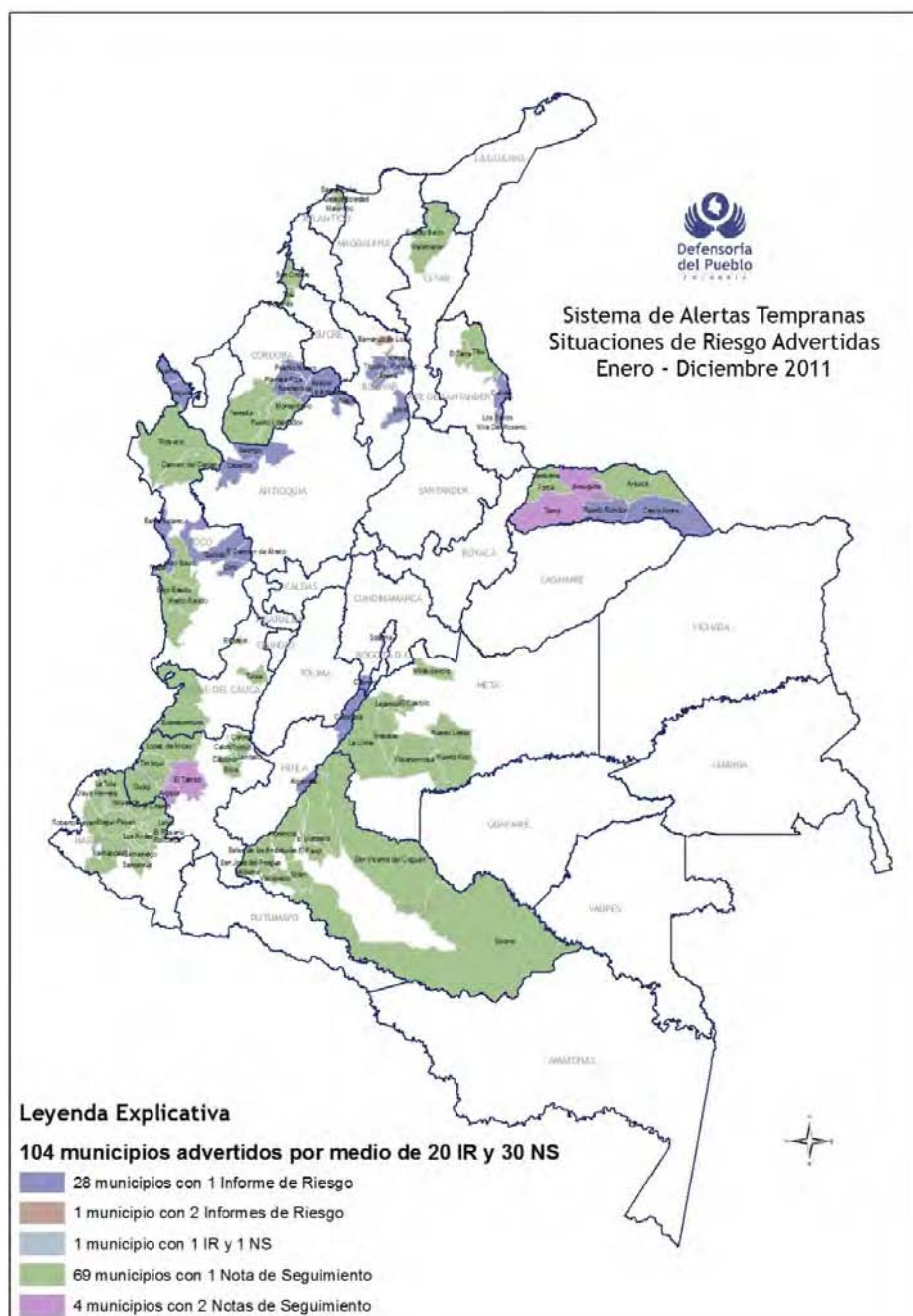
166 Programa Somos Defensores. Claroscuro Informe Anual 2011. www.somosdefensores.org.

167 A partir de la publicación del Decreto 2780 de 2010 se cambió la denominación del CIAT, pasó de Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas como estaba definido en el Decreto 2862 de 2007, a Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y redefine su estructura y funcionamiento.

Gráfico No. 1. Situaciones de riesgo advertidas 2011

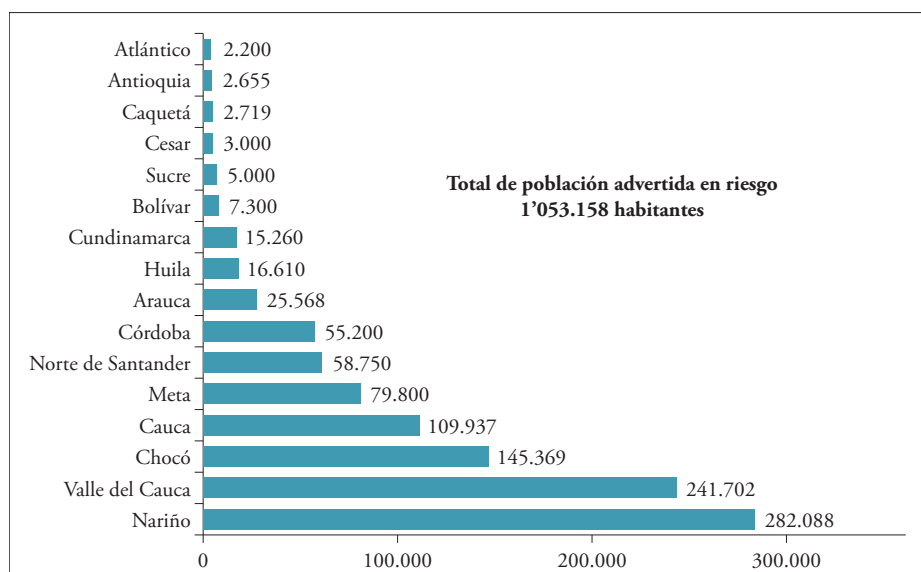
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Las situaciones de riesgo advertidas cubren población y territorio de 104 municipios de 16 departamentos del país, que se identifican en el mapa número 1. Los departamentos ordenados de acuerdo con el mayor número de municipios advertidos en riesgo son: Nariño, Chocó, Caquetá, Cauca, Córdoba, Meta, Arauca, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia, Sucre, Valle del Cauca, Cesar, Cundinamarca y finalmente Huila.

Mapa No. 2. Municipios donde el SAT advierte riesgo para la población civil

El SAT, en su ejercicio de identificación de escenarios de riesgo, de manera complementaria caracteriza el territorio y la población que allí reside y que presenta los mayores niveles de riesgo. Es así como cuantifica la población con base en los reportes oficiales tanto de entidades nacionales como de regionales y locales. Estos procesos permiten identificar los departamentos que mayor cantidad de población en riesgo presentan, son ellos en su orden: Nariño que registra 282.088 habitantes, Valle del Cauca con 241.702 habitantes y Chocó con 145.369 habitantes. Le siguen los departamentos de Cauca con 109.937 habitantes, Meta con 79.800 habitantes, Norte de Santander con 58.750 y Córdoba con 55.200 habitantes. El total de población para la cual el SAT ha solicitado la adopción de medidas de prevención y protección es de 1'053.158 habitantes, que corresponden al 2,4% del total de la población proyectada para el país.

Gráfico No. 2. Total de habitantes identificados en riesgo por departamento 2011



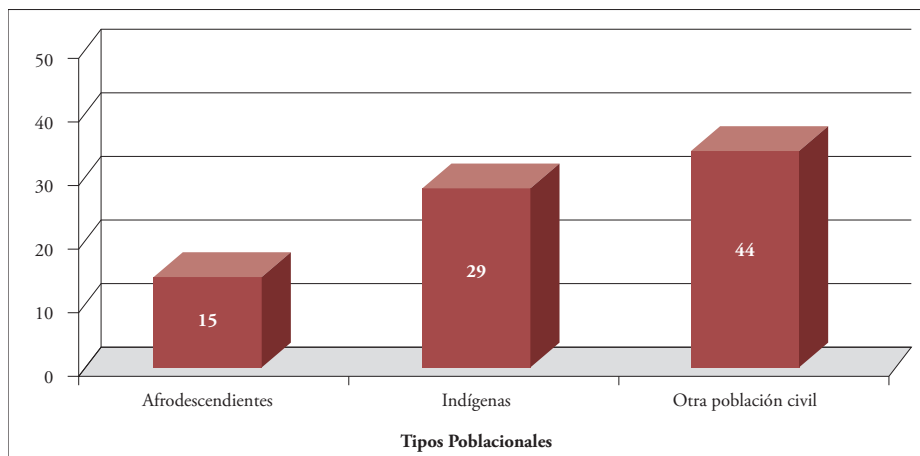
Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

En cuanto hace referencia a los grupos poblacionales¹⁶⁸, el SAT advirtió riesgo en comunidades afrodescendientes en 15 de las 50 situaciones advertidas, y para comunidades indígenas identificó riesgo en 29 ocasiones. El aumento en la participación de comunidades étnicas en escenarios de riesgo ha sido identificado en los últimos años como un indicador de la determinación de los actores armados de incorporar los territorios periféricos y de frontera en los escenarios de confrontación, los cuales están habitados especialmente por minorías étnicas, trayendo consigo graves consecuencias para sus derechos, dada su especial situación de vulnerabilidad. Por su parte la categoría “otra población civil”, que agrupa a comunidades compuestas por colonos, campesinos, población mestiza y habitantes de las grandes ciudades, se identifica en riesgo en 44 de las 50 situaciones de riesgo advertidas. Ver gráfico 3.

¹⁶⁸ Cada informe de riesgo puede advertir simultáneamente a uno o más tipos poblacionales.

La caracterización de la población identificada en riesgo permite identificar la persistencia del riesgo para sectores sociales tales como la población en situación de desplazamiento forzado, líderes de organizaciones sociales, comunitarias y de procesos de reparación y restitución, defensores de derechos humanos, niños, niñas y adolescentes, mujeres, funcionarios públicos, candidatos a cargos de elección popular y autoridades locales y regionales.

Gráfico No. 3. Situaciones de riesgo advertidas por tipo de población 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Alertas Tempranas.

En el año 2011, las Farc vuelven a ser la primera fuente de amenaza para la población civil, en el 2010 este lugar lo ocupaban los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas. Este indicador confirma su cambio de estrategia, pasando del repliegue en zonas de retaguardia para evitar la confrontación directa, a la ofensiva directa contra la fuerza pública en amplias regiones del país, tales como la costa pacífica, zonas de frontera con la República Bolivariana de Venezuela y algunas regiones de la Orinoquia y Amazonia colombiana, entre otras. Las Farc se registran como fuente de amenaza en 38 de las 50 situaciones de riesgo advertidas, lo que representa el 76% del total.

Por su parte el ELN es una significativa amenaza para la población civil, en departamentos como Norte de Santander, Arauca, Nariño, Cauca y Chocó, principalmente, como fuente de riesgo en 14 de 50 situaciones de riesgo advertidas, lo que representa una participación en el 28% del total, muy similar a la presentada en los últimos años.

La categoría que agrega a los nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas¹⁶⁹ aparece como factor de amenaza en 35 situaciones de riesgo advertidas del total de 50, lo que corresponde al 70% del total.

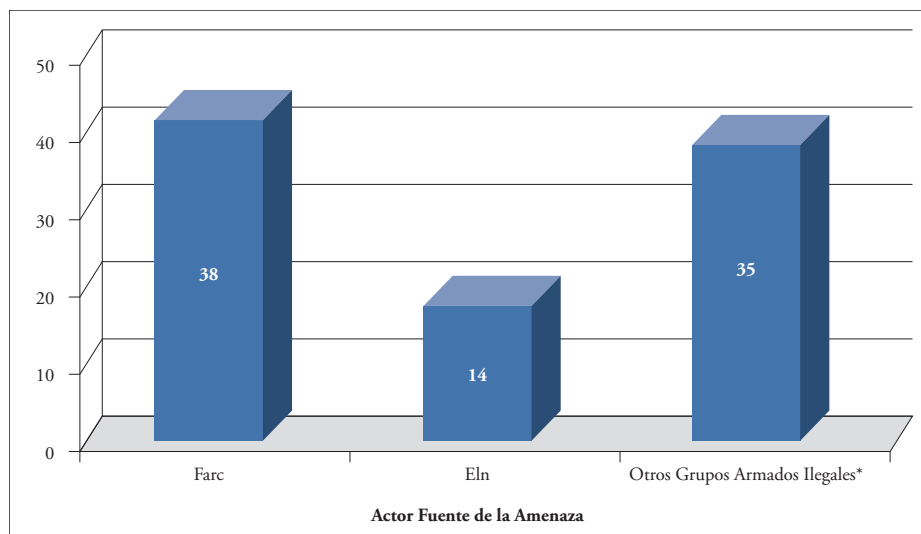
169 Esta categoría comprende los ya denominados por la Defensoría del Pueblo como nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas, entre los cuales se encuentran: Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, Los Rastrojos, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), Oficina de Envigado, Frente Cacique Pipintá, La Cordillera, Autodefensas del Llano, Organización Nueva Generación y otros grupos.

Los departamentos donde mayor presencia y amenaza en contra de la población civil son Antioquia, Caquetá, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Norte de Santander, Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar, Cesar y Meta. Ver gráfico 4.

Comparativamente con las guerrillas, estas estructuras armadas tienen presencia en amplias regiones del país, con las diferentes denominaciones que utilizan, las que más vulneran los derechos de la población son Los Rastrojos, Las Águilas Negras, Los Paisas, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Urabeños, El Erpac y en menor extensión geográfica las Autodefensas Campesinas de Nariño, las Autodefensas Nueva Generación, y otras expresiones armadas de carácter regional.

Estos grupos en los últimos años han venido expandiendo sus áreas de influencia con nuevas estrategias de intimidación a la población civil, modificando sus repertorios de violencia y, como quedó expuesto en el Informe Especial de Riesgo Electoral – 2011¹⁷⁰, ejerciendo presión armada en zonas anteriormente dominadas o con presencia de bloques y frentes de las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia.

Gráfico No. 4. Situaciones de riesgo advertidas por actor fuente de la amenaza 2011



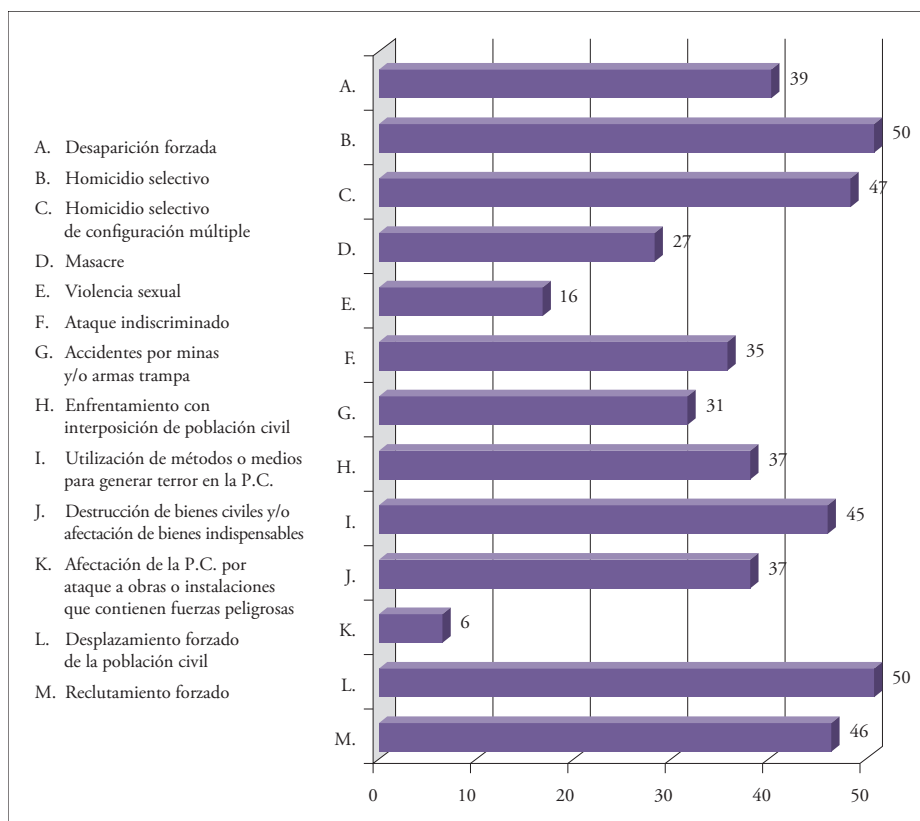
Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Uno de los componentes que hace parte del informe de riesgo es la identificación de las factibles infracciones al DIH y los derechos fundamentales amenazados. Las factibles infracciones al DIH que con mayor frecuencia fueron advertidas, son según su orden, los homicidios selectivos y el desplazamiento forzado de la población civil, que se advierten en la totalidad de los Informes de Riesgo y Las Notas de Seguimiento. Le

¹⁷⁰ Documento publicado por la Defensoría del Pueblo con base en el monitoreo y análisis del certamen electoral de 2011 del Sistema de Alertas Tempranas que se presenta, más adelante, en este mismo capítulo.

siguen, los homicidios selectivos de configuración múltiple, el reclutamiento forzado, la utilización de métodos o medios para generar terror en la población civil, la desaparición forzada, los enfrentamientos con interposición de población civil, la destrucción de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, los ataques indiscriminados, los accidentes por minas antipersonal y material explosivo abandonado, las masacres, la violencia sexual, y en último lugar, los ataques a obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas. Ver gráfico 5.

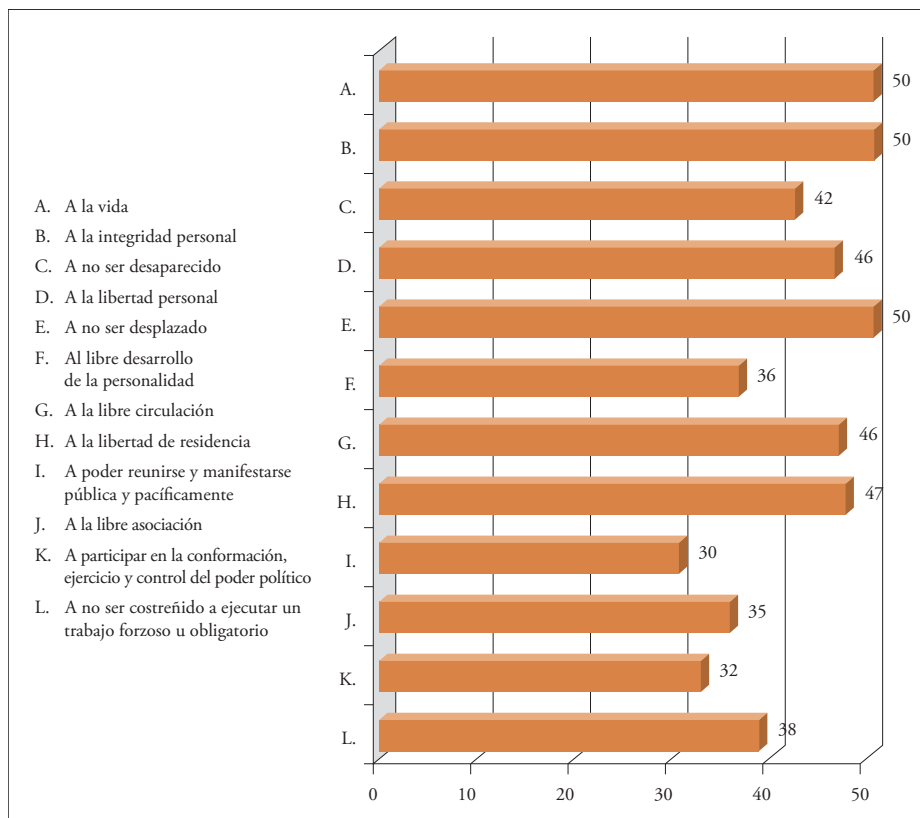
Gráfico No. 5. Situaciones de riesgo advertidas por factible infracción al DIH 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

Los principales derechos fundamentales amenazados son el derecho a la vida, a la integridad personal y a no ser desplazado que se registran en la totalidad de las situaciones de riesgo. Le siguen en orden de advertencia, el derecho a la libertad de residencia, a la libre circulación, a la libertad personal, a no ser desaparecido, a no ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre asociación, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, finalmente, se registra el derecho a poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Gráfico 6.

Gráfico No. 6. Situaciones de riesgo advertidas según el derecho fundamental amenazado. 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas.

4. Informe Especial de Riesgo Electoral – Elecciones regionales 2011

En el mes de agosto se publicó por la Defensoría del Pueblo el Informe Especial de Riesgo Electoral –Elecciones Regionales 2011–, con el propósito de contribuir a la identificación de los escenarios de riesgo por razones de conflicto armado desde una perspectiva de derechos humanos, que permita la adopción de medidas integrales de protección de los derechos civiles y políticos, para evitar la injerencia de los grupos armados ilegales en el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a votar y a participar de forma activa en la campaña política.

Según este documento¹⁷¹ la coyuntura electoral del año se caracterizó:

...diversos factores relacionados con el conflicto armado, dentro de los que se destacan, en primer lugar, el incremento de las acciones del grupo armado ilegal Los Rastrojos, el

171 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/riesgoElectoral2011.pdf>

cual amplía su presencia armada en las regiones donde se desmovilizaron las estructuras de las autodefensas. Se suma a ello, el fortalecimiento de los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las extintas AUC, que se autodenominan Los Paisas, Los Urabeños, El Ejército Popular Revolucionario Antiterrorista de Colombia (Erpac), Águilas Negras, Autodefensas del Llano, Renacer, entre otros, a partir de un proceso de reconfiguración, expansión y consolidación en diversas regiones del país. Lo anterior se refleja en la creciente capacidad de interferencia en la gestión de algunas administraciones locales y departamentales, así como en las posibilidades de cooptación de candidatos, movimientos y campañas políticas. Conjugado ello con la aplicación de diversos mecanismos de sometimiento y constreñimiento a la población.

En segundo lugar, las guerrillas de las Farc, ELN y EPL paulatinamente han logrado adaptarse al actual escenario de la confrontación armada, a la ofensiva de la fuerza pública y a los planes militares derivados de la política de Seguridad Democrática, replanteando su accionar, estrategias, tácticas de combate y sus procesos de financiamiento, lo cual les ha permitido recuperar corredores de movilidad y el control de algunos territorios de los cuales obtienen rentas por medio de las extorsiones a la minería, a las compañías petroleras, a la agroindustria, entre otras, como también a las actividades relacionadas con el cultivo, procesamiento y tráfico de insumos y estupefacientes.

El cambio de estrategia de la guerrilla ha afectado a las comunidades, sobre todo, en las zonas rurales, debido al incremento de los controles que impone sobre ciertos sectores de población, lo que les ha permitido influir en las dinámicas organizativas y políticas de carácter local, realizar tareas de reclutamiento y utilización ilícita de niños, adolescentes y jóvenes, como también mantener zonas de refugio y retaguardia en áreas de frontera internacional.

Considerando el interés de los grupos armados ilegales de controlar determinadas zonas del territorio nacional se infieren las pretensiones de las organizaciones guerrilleras, del grupo armado ilegal Los Rastrojos y de los grupos posdesmovilización de las Autodefensas de incidir e interferir en el actual proceso electoral bien sea mediante el respaldo tácito o expreso a determinados candidatos o grupos o movimientos políticos o por medio de mecanismos tendientes a constreñir, cooptar o corromper a los aspirantes y a los electores.

Asimismo, los grupos armados al margen de la ley, mediante el empleo de la violencia, buscarán acallar o rechazar las expresiones políticas o institucionales que se opongan o sean contrarias a sus propósitos. Por tanto, promoverán la asunción al poder local y regional de personas afines a sus tendencias y objetivos políticos. Al alcanzar este propósito los grupos armados ilegales tendrán el camino libre para injerir o influir en las administraciones del nivel departamental y municipal, de manera particular, en el manejo de las finanzas públicas y la contratación estatal y en las fundamentales decisiones que se adopten en la región.

Las expresiones de violencia y los mecanismos a través de los cuales la guerrilla, Los Rastrojos y los grupos posdesmovilización de las Autodefensas –Paisas, Urabeños, Erpac, Águilas Negras, Autodefensas del Llano, Renacer, entre otros–, buscarán interferir y controlar el proceso electoral, por su propia naturaleza y propósitos, son diferentes.

En el caso de las guerrillas, históricamente, estas han expresado y evidenciado su oposición a los procesos electorales como parte de la institucionalidad a la cual combaten y porque aducen razones como la falta de transparencia y de legitimidad de los candidatos y

movimientos políticos. Al mismo tiempo rechazan los escenarios democráticos convocados por el Estado al considerarlos como “farsas” con las cuales se engaña a la población...

... Por su parte, los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se autodenominan Águilas Negras, Urabeños, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (Erpac), Los Paisas, Renacer, Oficina de Envigado y el grupo armado ilegal Los Rastrojos y las Rondas Campesinas, entre otros, reproducen las prácticas de las antiguas autodefensas por lo que defienden la institucionalidad y el ejercicio de la política en las regiones y en los municipios. Por tanto, estos grupo armados al margen de la ley tratarán de construir o mantener alianzas con sectores políticos que les faciliten el desarrollo de las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, el contrabando de combustibles y mercancías, el despojo de tierras, las exacciones a los recursos públicos, proyectos agroindustriales, mineros y de ganadería extensiva, entre otros.

Estas estructuras armadas ilegales operan brindando seguridad a intereses económicos dedicados a la explotación de territorios con fines particulares, al mismo tiempo que aplican mecanismos de contención violenta a expresiones de protesta social y oposición política, promoviendo la eliminación, el desplazamiento o la cooptación violenta de aquellas personas y grupos sociales que consideran simpatizantes o afines a los grupos subversivos.

En el plano político, al interferir y permear algunos sectores de la institucionalidad, consiguen el doble propósito de asegurar que los administradores de la cosa pública les faciliten las estrategias de control y expoliación del territorio, predisponiendo a su favor sectores de la justicia o de los organismos de seguridad, al mismo tiempo que se aprovechan de los recursos públicos, como soporte de su estrategia militar de dominación.”

En el documento se identificaron 199 municipios en riesgo alto que se distribuyeron en 28 departamentos, y 157 municipios en riesgo medio que se distribuyeron en 27 departamentos del país. La socialización del documento y su contenido se hizo de manera extensa entre las autoridades competentes en velar por el normal desarrollo del proceso electoral que permitió la elección de autoridades locales y regionales, así como en los medios de comunicación. Esta situación permitió la adopción de medidas de prevención y protección en amplias zonas del país, especialmente en las 8 regiones que priorizó la Defensoría del Pueblo.

Posteriormente, en el mes de octubre, antes de la jornada de votación del 30 de octubre, se hizo público un comunicado de la Defensoría que advirtió sobre la persistencia del riesgo electoral por violencia e instó a las autoridades a redoblar esfuerzos para prevenir actos de perturbación en los comicios del 30 de octubre. El documento publicado registró que de acuerdo con la información recogida por el SAT, resultado del monitoreo a los municipios en donde se presentaron amenazas, homicidios, atentados, secuestros y otros actos de violencia en el proceso electoral, en el periodo comprendido entre agosto y octubre de 2011, se registraron ciento diecinueve (119) hechos de violencia, ocurridos en noventa y seis (96) municipios de veintidós (22) departamentos del país: Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

C.4. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

1. Situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes

El cambio de paradigma en la legislación colombiana respecto de la normatividad interna que incorpora los contenidos de la Convención de los Derechos del Niño mediante la Ley 1098 de 2006, *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*, y de otras normas que la han complementado, crearon condiciones institucionales para que los derechos de las y los menores de edad en Colombia sea abordada de manera diferente por parte de las entidades encargadas del tema, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad de las autoridades locales en el diseño e implementación de políticas públicas que protejan y garanticen sus derechos. La Defensoría del Pueblo resalta los esfuerzos institucionales con los que se busca dar cumplimiento a dichas disposiciones, que incluye la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en el propósito de garantizar y proteger la infancia en el país, es por ello que la Defensoría del Pueblo acompaña la estrategia *Hechos y Derechos* liderada por la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Sin embargo, en cumplimiento de su misión constitucional y legal de promoción, divulgación y protección de los derechos humanos, la Defensoría constata con preocupación que los derechos de niños, niñas y adolescentes siguen siendo subvalorados y las violaciones a estos permanecen en una escandalosa impunidad, jurídica y social. Las cifras sobre violencia, en todas las manifestaciones, contra esta población siguen siendo excesivamente altas, con tendencia a crecer, y las respuestas de las entidades de gobierno no han logrado el impacto deseado en la prevención, atención y sanción de los responsables. En Colombia no existe sanción penal específica para el maltrato infantil, lo cual envía un mensaje muy negativo a la sociedad sobre el tema, si se tiene en cuenta que durante el año 2011 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses¹⁷² reportó 58.015 dictámenes a menores de edad, es decir, aproximadamente 159 víctimas por día que fueron lesionadas en hechos no fatales: (i) 1.435 por lesiones accidentales; (ii) 17.628 exámenes médico-legales por presunto delito sexual, (iii) 4.731 lesionados en

172 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Boletín Estadístico Mensual Centro Nacional de Referencia contra la Violencia* (diciembre 2011, enero 2012). Información preliminar sujeta a cambios. Consultado de www.medicinalegal.gov.co.

accidente de tránsito; (iv) 13.253 lesionados por violencia intrafamiliar, siendo las niñas las víctimas mayoritarias con un porcentaje cercano al 53.7%, y (v) 20.908 lesionados por actos de violencia interpersonal. La violencia interpersonal, los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar son, en su orden, las que más afectan los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

Las violaciones al derecho a la vida contra menores de edad también se han incrementado, para 2011, 1177 fueron víctimas de homicidios. Los suicidios son una modalidad de muerte violenta con especial incidencia en esta población, el Instituto Nacional de Medicina Legal reportó durante el año 2011 un total de 109 suicidios, con una disminución de cinco víctimas desde 2009. En los accidentes con víctimas fatales, 811 fueron menores de edad y 458 en accidentes de tránsito. En las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se presentan los más altos índices de lesiones fatales seguidas por Barranquilla, Pasto, Cartagena y Cúcuta.

A las violaciones de los derechos humanos que tienen como origen diversas formas de violencia, se suma la no garantía para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; salvo el derecho a la educación que se ha ido garantizando de manera gradual y el número de niños y niñas que están por fuera del sistema educativo ha disminuido notablemente en los últimos tiempos, como consecuencia del compromiso que han adquirido los mandatarios territoriales, así como por los esfuerzos adelantados para la erradicación del trabajo infantil, pero persiste aún un número importante de niños y niñas, cerca de un millón, que todavía requieren la intervención del Estado. Con este reconocimiento, la Defensoría hace un llamado para que se intensifiquen los esfuerzos que garanticen la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad recomendadas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación; esto con el propósito de atender los altos niveles de deserción e inasistencia escolar que hacen que el derecho a la educación en Colombia siga teniendo serios déficits de calidad y cobertura.

El derecho a la educación y otros derechos estratégicos para niños, niñas y adolescentes se ven seriamente afectados por las condiciones de pobreza y violencia, que los hacen más vulnerables a la explotación laboral infantil y que vincula al mundo del trabajo a los adolescentes; si bien estas son situaciones frente a las cuales la Ley de Infancia y Adolescencia y los Convenios 138 y 182 de la OIT han establecido mecanismos de protección sobre la edad mínima para la admisión al empleo y sobre la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, lo cierto es que en regiones con circuitos económicos ilegales, la explotación del trabajo de jóvenes, niños y niñas se ha convertido en una acción recurrente por parte de los actores armados ilegales, así como una de las principales causas del desplazamiento de familias que buscan la protección de sus hijos e hijas, llegando incluso a generar traslados individuales de los infantes sin la protección de sus padres o de las autoridades.

En todas las situaciones que generan violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, o que limitan el ejercicio de los mismos, las prácticas racistas disminuyen las posibilidades de que los menores de edad, indígenas y afrodescendientes accedan a los bienes mínimos, a servicios de educación y salud. La Defensoría insiste en que es muy grave que esta población sea la que más enfrenta obstáculos para acceder al registro civil, lo cual ocasiona su exclusión de los programas de atención estatales. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo insiste en exigir una mayor actividad institucional, para que la población infantil de comunidades indígenas y afrodescendientes sea incluida, de forma preferencial, en las programas institucionales, necesarios para garantizarles el goce efectivo de sus derechos.

En Colombia, además de las prácticas sociales e institucionales que afectan seriamente el disfrute real de los derechos para las niñas, niños y adolescentes, el conflicto armado genera mayores niveles de vulnerabilidad que reducen las posibilidades reales para el ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. A pesar de que están especialmente protegidos por el derecho internacional humanitario, con derechos prevalentes en el orden interno nacional, siguen siendo la población más vulnerable a amenazas, masacres, homicidios, desapariciones, torturas, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por minas antipersonal o armas de uso no convencional, enfrentamientos armados, restricciones a la circulación de bienes e insumos indispensables para su supervivencia, entre otras acciones de guerra en las que suelen incurrir los actores del conflicto y los grupos armados ilegales. Vale decir que la mayoría se trata de acciones que pueden ser 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.

Una de las más graves consecuencias del conflicto armado interno en la niñez es que los obliga a abandonar intempestivamente su lugar de origen en búsqueda de condiciones mínimas de seguridad personal y familiar. Se ha establecido que “cerca del 58% de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55% tienen menos de 18 años”¹⁷³. Esta población es, en algunos casos, víctima de violencia sexual y sus derechos sexuales y reproductivos son vulnerados, de acuerdo con el informe Hopkins sobre violencia contra la mujer¹⁷⁴. Adicionalmente, la respuesta estatal ha sido insuficiente, tardía, puntual y no sistemática e integral sin coordinación interinstitucional, sin recursos suficientes y sin un enfoque de prevención que permita desactivar adecuadamente las causas estructurales del problema. Las dinámicas del conflicto armado han generado desplazamientos intraurbanos en las ciudades receptoras, como consecuencia del control social de los grupos ilegales, que reclutan forzosamente a menores de edad e imponen exacciones y otros cobros ilegales.

Adicionalmente, se ha detectado la utilización de menores de edad por parte de los grupos que participan en el conflicto, y que han extendido sus acciones a actividades propias de la delincuencia común. Ello ha traído como consecuencia que algunas autoridades consideren a los niños, las niñas y los y las adolescentes que escapan de estos grupos como delincuentes comunes y los vinculen al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, tomando medidas inclusive privativas de la libertad en su contra, en contravía de la normativa nacional e internacional de derechos humanos sobre el tema. Para la Defensoría del Pueblo, los menores de edad víctimas de estos grupos de delincuencia organizada, contra los cuales no se pueden defender ni han sido defendidos por el Estado, una vez que logran salir de ellos o son rescatados, no deben ser tratados por las autoridades como delincuentes, ni deben ser procesados y sancionados como tales.

Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

El Código de Infancia y Adolescencia creó el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, con el propósito de prevenir y sancionar adecuadamente a los jóvenes en

173 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.

174 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.

conflicto con la ley. En Colombia, los y las adolescentes entre 14 y 18 años de edad que cometen infracciones a la ley penal son procesados ante los jueces de responsabilidad penal para adolescentes. Esto debido a que en la normativa internacional de derechos humanos para los menores de edad, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de formarlos de manera integral para que ejerzan sus derechos de manera responsable, de acuerdo con el ciclo vital de su desarrollo, dentro del marco del respeto de los derechos de terceras personas y del ejercicio de la democracia. Desde este enfoque, es necesario el establecimiento de un procedimiento efectivo que les permita comprender que la sociedad sanciona conductas que afecten los derechos de otras personas y que, de acuerdo con la gravedad del delito cometido, se les pueden imponer diferentes tipos de sanciones educativas, con el propósito de que no incurran nuevamente en ellas y sobre todo para que, al cumplir estas sanciones educativas, estén en condiciones de integrarse de manera adecuada a sus comunidades.

La Defensoría del Pueblo considera que los principios rectores específicos que soportan el sistema de responsabilidad penal para adolescentes deben incorporar, de manera clara, todas aquellas garantías, especialmente las consagradas en el marco normativo internacional de derechos de los niños y las niñas, para el máximo respeto por sus derechos fundamentales cuando sean acusados de la comisión de conductas delictivas. Tales principios y garantías son los siguientes: principio de la mínima intervención penal y la máxima prevención, principio del fin pedagógico del proceso y de las medidas impuestas a los niños y niñas por responsabilidad penal; respeto a la dignidad humana; principio del interés superior del niño; principio del debido proceso; principio de excepcionalidad de la privación de la libertad y de su utilización por el menor tiempo posible.

En este contexto, para la Defensoría un menor de edad infractor de la ley penal, a partir de los catorce años, debe pasar por un proceso judicial que integre el sentido pedagógico de la norma, de tal manera que, como resultado de este proceso, pueda entender las consecuencias de su conducta y las eventuales vulneraciones de los derechos de terceras personas. La Defensoría “insiste en que, antes de los 14 años, las y los adolescentes no deben ser sujetos a medidas de privación de la libertad en ningún evento, ya que dicha medida puede resultar más perjudicial que benéfica para su desarrollo integral. Después de los catorce años, evidentemente la posibilidad de someter a un joven al procedimiento para establecer su responsabilidad o no en la comisión de un delito es mucho menos traumática; sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que tratándose de delitos más graves, y solo de manera excepcional, se pueden aplicar penas que limiten la libertad, con lo cual se responde a las recomendaciones reiteradas de los organismos internacionales de derechos humanos que proponen que la privación de la libertad sea una medida de último recurso y por el menor tiempo posible.

El Código de la Infancia y la Adolescencia ha establecido un catálogo completo de derechos para quienes sean sujetos del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, fundamentado en el establecimiento en Colombia del sistema penal acusatorio, pero con el reconocimiento de la especificidad y diferenciación, orientado por una finalidad educativa, rehabilitadora y protectora que reconozca los principios rectores de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como su interés superior, la protección integral y los demás principios del citado Código.

Cualquier decisión que disminuya los derechos y garantías reconocidas a los menores de edad en la normativa vigente podría instaurar un retroceso inaceptable en el cumplimiento

de los derechos de los niños establecidos en la Convención Internacional, aprobada y suscrita por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Para verdaderamente dar cumplimiento a lo preceptuado, el Estado debe implantar una política pública preventiva que logre desestimular la comisión de delitos, incluidos los cometidos por menores de edad. La prevención de la delincuencia juvenil debe ser una política del Estado en su conjunto y, en tal sentido, la familia y la sociedad deben ser corresponsables. Así lo indican las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil¹⁷⁵. En tal sentido, el fortalecimiento de la familia y la sociedad, y el real respeto y garantía que el Estado logre de los derechos humanos de los menores de edad en Colombia son indispensables para evitar la comisión de conductas tipificadas penalmente.

Finalmente, si bien la Ley 1098 de 2006 representa un ejercicio importante de incorporación de la doctrina de la protección integral, que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que se deben adelantar en los Estados para lograr el mayor nivel de satisfacción de los derechos de la infancia, el Defensor del Pueblo insiste en que es necesario que las instituciones obligadas a la realización, protección y garantía de los derechos humanos de los niños y las niñas coordinen sus esfuerzos de tal forma que sus diversas actividades sean oportunas, eficientes y eficaces.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo insiste en invitar a los mandatarios territoriales a incluir en los planes de desarrollo acciones concretas y específicas dirigidas 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 procure que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria. Es claro que el reto fundamental del Estado colombiano es poner en vigor una política pública de infancia, que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan prioritariamente a la prevención de situaciones vulneradoras de los derechos de la infancia. Esto implica necesariamente que los esfuerzos que se deben adelantar en materia de atención, deben tornarse en mecanismos subsidiarios para quienes, a pesar de todo, hayan sufrido detrimento de sus derechos.

Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a brindar oportunidades para que las familias sean los primeros ejes de protección de sus hijos e hijas, para que la sociedad pueda hacer efectivos los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten los escenarios donde los menores de edad obtengan el mayor nivel posible de realización de sus derechos. Ello es aún más importante en la medida en que mediante los esfuerzos que se concreten, se logrará avanzar en el cumplimiento de los fines y principios constitucionales y de los Objetivos del Milenio, como compromiso mundial contra la pobreza y la inequidad al que adhirió Colombia.

El Defensor del Pueblo insiste en la importancia de conseguir que los derechos de niños, niñas y adolescentes sean la regla general y no la excepción, para lo cual los principales esfuerzos deben estar encaminados a la superación del conflicto armado y la de pobreza y exclusión social y económica que afecta a un gran porcentaje de la población colombiana.

175 2° Principio fundamental.

2. Situación de los Derechos Humanos de las mujeres

De todas las violencias de género, que se caracterizan porque expresan las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres, refuerzan estereotipos abusivos de poder y restringen las posibilidades reales para que las mujeres ejerzan plenamente su ciudadanía, una de las más reconocidas e incluso documentada es la violencia sexual en el ámbito privado, hasta hace poco tratada como parte de la violencia intrafamiliar porque, con frecuencia, víctimas y victimarios comparten relaciones de parentesco o algún nivel de conocimiento y relación de confianza. Esta realidad que se refleja en las cifras, ha mostrado que las mujeres, en todas las etapas de su vida, son las víctimas mayoritarias de este tipo de delitos. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), para el año 2011, se realizaron 20.287 exámenes médico legales por presunto delito sexual, de los cuales el 84% correspondió a mujeres y el 16% a hombres.

El mismo informe registra el número mayor de víctimas en los rangos de edad entre 5 y 17 años, y como presunto agresor *“predominan aquellos que hacen parte del círculo familiar con una participación del 34,86% (7.021 casos), siendo los padrastros, padres y tíos/as aquellos que representan los más altos índices de agresión dentro de la categoría familiar”*¹⁷⁶.

La violencia sexual es el delito que tiene lugar mayoritariamente en los espacios privados o domésticos, percibido por la sociedad y las instituciones como parte de los asuntos tradicionalmente femeninos, y por lo tanto, frecuentemente se asume como un conflicto privado, con profundas raíces culturales que tienden a naturalizarlo y que reflejan cómo *“las mujeres no son solamente diferentes, sino construidas en relación con los hombres y se les da un valor inferior”*¹⁷⁷.

La subvaloración institucional de este delito se evidencia en los altos niveles de impunidad, en la ausencia de políticas de prevención y en una atención que con frecuencia revictimiza a las mujeres y les traslada la carga de la prueba, contrariamente a lo ordenado en la ley. En muy pocos casos se inician investigaciones de oficio, y cuando la víctima denuncia se le exige aportar la mayor parte de las evidencias.

Las prácticas institucionales contrarias a los instrumentos internacionales, con los que el Estado colombiano se ha comprometido para erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, y contrarias también a los avances legislativos nacionales, son los principales obstáculos que enfrentan las niñas, jóvenes y mujeres víctimas de la violencia sexual para acceder a la justicia, entendida esta como un mecanismo no solo de sanción, sino también, de restitución de derechos para las víctimas. La denegación del acceso a la justicia convierte, en la práctica, a la violencia sexual en un delito con elevados subregistros, ante la falta de denuncia y la precariedad de la acción del sistema de persecución del delito, a pesar de que ha sido reconocida como la más sistemática y extendida violación de los derechos humanos de las mujeres; es claro que mientras el patrón de impunidad persista, no se lograrán avances en su erradicación.

Para las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado los obstáculos son mucho mayores; no solo porque en muchos casos los victimarios siguen ejerciendo

176 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Examen Médico Legal por Presunto Delito Sexual, Colombia 2010*, Bogotá, pág. 170.

177 Pettman, Jan Jindy. *Worlding Women, a Feminist International Politics*. London and New York, 1996, pág. 7.

control territorial en la vida social y política, sino también porque les resulta más difícil identificar de forma precisa al victimario y, por lo tanto, no pueden aportar suficiente información lo que lleva a que con frecuencia las investigaciones no avancen, y sí generen nuevos riesgos para ellas y sus hijos e hijas. Pero sobre todo porque, *“en los conflictos armados se repite de manera agravada un delito, que tiene una alta prevalencia en la sociedad y que al igual que en esta, la mujer es su víctima más frecuente”*¹⁷⁸.

El informe del INMLCF incluyó 63 casos en los que las víctimas identificaron a los victimarios como actores armados (2010); en el informe de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011), que incluyó información específica sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto, se asevera lo siguiente: *“en 2011, se continuaron reportando actos de violencia sexual relacionados con el conflicto, algunos cometidos con especial grado de severidad, atribuidos a grupos armados ilegales”*¹⁷⁹. De igual manera, Amnistía Internacional afirma que *“la violencia sexual pertenece a una categoría especial por una razón fundamental: es el crimen más invisible. En muchos casos, la violación, en todas las partes del mundo y especialmente la violación relacionada con el conflicto, no se denuncia. Colombia no es una excepción”*¹⁸⁰.

La Defensoría del Pueblo, a través de los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); de los informes regionales temáticos sobre violencia contra las mujeres elaborados en Cartagena, Nariño y Buenaventura (2011); del documento *“Para la caracterización de la violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes en contextos altamente militarizados en Guainía, Arauca y Cauca”* (2011); de la información que obtiene en la recepción de quejas y del acompañamiento a víctimas, ha identificado que la violencia sexual en el marco del conflicto armado es una práctica extendida por todo el país que tiene características regionales asociadas a las dinámicas del conflicto armado y sus actores: en algunas zonas es además expresión de prácticas racistas hace parte de las modalidades de explotación sexual promovidas y controladas por los actores armados se ejerce para imponer y mantener el control social y político, y hace parte de la práctica del reclutamiento forzado, que afecta particularmente a niñas y jóvenes.

Estos informes coinciden también en identificar que la no denuncia de las víctimas es la causa principal para que este crimen siga teniendo un subregistro y mínima atención por parte de las instituciones responsables de su prevención, atención, sanción y garantía de no repetición, lo cual se debe a:

- El desconocimiento que tienen las víctimas de sus derechos y por lo tanto las limitaciones para reconocer que este crimen es una grave violación de los mismos.
- Las amenazas y ataques contra las mujeres líderes, víctimas de violencia sexual como mecanismo de intimidación y castigo por sus actividades organizativas, o por acceder a la justicia; las amenazas contra las organizaciones e instituciones que las acompañan.

178 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Violencia sexual contra la mujer en los conflictos. Colombia 2010*, Bogotá, pág. 163.

179 A/HRC/19/21/Add.3 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, pág. 13, párrafo 67.

180 Amnistía Internacional, Secretariado Internacional. *Eso es lo que nosotras exigimos: que se haga justicia*. Reino Unido, 2011, pág. 5.

- La resistencia social e institucional para reconocer los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, las múltiples y simultáneas discriminaciones contra las víctimas, la sanción social de algunas comunidades contra las víctimas por lo que es considerado un *crimen de honor* (especialmente las indígenas).
- “*El miedo, la humillación, la imposibilidad real de acceder al sistema judicial, la incredulidad, el desplazamiento forzado, entre otras causas, hacen que muchas de las víctimas permanezcan invisibles*”¹⁸¹.
- La carga moral que tiene este delito.

De otra parte, no solo en el ámbito de la justicia, sino también en la esfera de la protección y la atención integral, especialmente en materia de salud, se advierten fallas institucionales que continúan impidiendo a las mujeres víctimas de violencia sexual ejercer plenamente sus derechos sexuales y reproductivos, incluidos el derecho a decidir sobre la interrupción del embarazo cuando este es producto del delito de acceso carnal, en los términos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006, y los servicios de emergencia correspondientes, enunciados en el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, *por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-Ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones*.

Otras formas de violencia, como la que atenta contra la vida de las mujeres (violencia homicida, ya reconocida por el INML como “femicidio”), es igualmente alarmante, por las cifras estadísticas que reflejan un incremento considerable, y porque los operadores de justicia no la reconocen como una forma de violencia que se ejerce contra las mujeres, “*por el hecho de ser mujeres*”, tal como se encuentra tipificado por la Ley 1257 de 2008 (artículo 26), *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*. Ello ha llevado a que se subvaloren las diversas formas de violencia que preceden a la muerte violenta, como las agresiones sexuales, la tortura e incluso la sistematicidad de hechos de violencia psicológica y física, puesto que la causal de agravación punitiva prevista en el artículo 104, ordinal 11, adicionada por la Ley 1257 de 2008, es de aplicación poco frecuente por los operadores de justicia. Por lo general, la única causal de agravación que se aplica es la que se deriva del parentesco o del vínculo marital (ordinal 1º), lo que refuerza nuevamente el imaginario de que la violencia contra las mujeres es un asunto reducido al ámbito privado.

Lo anterior, se acompaña con frecuencia, invocando el argumento de la “ira y el intenso dolor”, para disminuir el reproche sancionatorio y referirse a estos crímenes como simples “delitos pasionales”, provocados por conductas femeninas que transgreden los estereotipos perjudiciales de género. Esto supone el incumplimiento de la obligación estatal consagrada en el artículo 5.a, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de adoptar todas las medidas apropiadas, para “*Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos en funciones estereotipadas de hombres y mujeres*”.

181 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Violencia sexual contra la mujer en los conflictos. Colombia 2010*, Bogotá, pág. 160.

La Defensoría llama la atención sobre los boletines estadísticos mensuales y anuales regionales del INML porque no incluyen variables para identificar si se presentaron hechos de violencia sexual como antecedentes o causantes de las muertes violentas de mujeres. Regularmente estos informes solo dan cuenta de hechos clasificados como “lesiones fatales”, “lesiones no fatales” y “violencia intrafamiliar”, sin incluir reportes periódicos sobre hechos de violencia sexual y de muertes violentas precedidas por violencia sexual y otras formas de violencia física.

La omisión de los actos de violencia sexual en los boletines estadísticos mensuales, y la ausencia de un registro estadístico que informe, con precisión, sobre los delitos conexos y antecedentes a las muertes violentas de mujeres contribuyen a su invisibilidad, subvaloración, inadecuado abordaje en las investigaciones penales, falta de reconocimiento del fenómeno de la violencia que se comete contra las mujeres por el hecho de ser mujeres y de las muertes violentas de mujeres, como “femicidios”. Todo lo cual contribuye a la naturalización de estos delitos en la sociedad y a su impunidad.

Por lo anterior, es necesario que los avances legislativos se acompañen de adecuaciones institucionales eficaces, que contribuyan a la remoción de ideas, creencias y prácticas discriminatorias contra las mujeres, con el fin de superar las barreras institucionales que obstaculizan el acceso a la justicia y al pleno restablecimiento de los derechos de las mujeres cuando son víctimas de violencias. Asimismo, la Ley 1257 de 2008, principal marco de protección de los derechos de las mujeres, debe aplicarse en todos los ámbitos y guiar la aplicación de las demás disposiciones normativas que afecten a las mujeres, verbigracia, la Ley 1448 de 2011, *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.

C.5. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, COLECTIVOS E INTEGRALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

La vulneración de los derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos en Colombia durante el año 2011, por la incidencia de los actores del conflicto armado y las dinámicas asociadas a la presión del cultivo de plantas de coca con fines ilícitos agenciados por grupos que realizan el tráfico ilegal de los derivados de la misma, inciden continuamente en la crítica situación de Derechos Humanos de estas comunidades indígenas y negras.

Esto ha significado alarmantes niveles de pobreza y precariedad en sus condiciones de vida¹⁸², la ruptura de procesos culturales y sociales relevantes tanto para su desarrollo humano digno, como para la preservación del patrimonio cultural de la Nación, y la vulneración de sus derechos a la vida, la integridad, el goce efectivo de los derechos territoriales, autonomía, jurisdicción especial, gobierno propio, desarrollo de los planes de vida, los derechos económicos, sociales y culturales (salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria) y demás garantías que emanan del ordenamiento jurídico para la protección de los grupos étnicos.

Sin lugar a dudas, las consecuencias derivadas de estas acciones violatorias han incidido por demás en un grave desplazamiento forzado de varias comunidades pertenecientes a pueblos indígenas y a comunidades negras, las que hoy se encuentran desarraigadas de sus territorios de origen, en lugares ajenos a sus patrones sociales y culturales; circunstancia que los coloca en mayor grado de vulnerabilidad y pone en riesgo su identidad y patrimonio cultural. Los datos estadísticos oficiales de la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social sobre personas indígenas, negras, raizales y rom afectadas por este grave delito, tomando como referencia los datos por departamentos expulsores (32), corte de información al 9 de noviembre de 2011¹⁸³, se encuentran las siguientes cifras: indígenas 3.588, afrocolombianos 25.310; raizales 644 y rom (gitanos) 44.

182 Los factores de Necesidades Básicas Insatisfechas hacen aún más grave los rigores asociados a la alteración del orden público que atraviesan las vidas y los territorios de algunos pueblos indígenas y comunidades negras.

183 <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=5> Estadísticas de población en situación de desplazamiento. Reporte general por minoría étnica. Personas incluidas según la minoría étnica que presenta la población desplazada según departamento expulsor.

Tal situación de los derechos humanos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos en Colombia amerita un análisis profundo por parte de las instituciones que, con arreglo a los fines del Estado social, democrático y de derecho, tienen la responsabilidad de garantizarlos.

En este orden de ideas y dada la gravedad manifestada, es preciso observar que la población más vulnerable por razones de exclusión de orden político, económico, cultural y por causa del conflicto armado que afronta el país desde hace más de cinco décadas corresponde a los grupos étnicos que han sufrido de forma reiterada y sistemática la violación de sus derechos fundamentales, colectivos e integrales, por hechos atribuibles a los grupos armados ilegales y, ocasionalmente, por la incidencia de operativos militares de la fuerza pública. Igualmente, es necesario poner en conocimiento diferentes situaciones que implicaron la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos amparados constitucional y legalmente y que originaron el pronunciamiento del Defensor del Pueblo y la actuación defensorial, dirigida a que se hiciera efectivo el ejercicio de los mismos.

1. Situaciones de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos

- a) En los primeros días de febrero de 2011, en el departamento de Arauca, se presentaron movilizaciones de las organizaciones indígenas que llevaron al Defensor del Pueblo a instar al Gobierno y a los voceros de las comunidades que participaron en la protesta a la conformación de una mesa de diálogo y concertación con el fin de encontrar solución a los problemas de autonomía territorial, seguridad alimentaria, medio ambiente, proyectos sociales y la no judicialización de la protesta que motivaron la movilización y el bloqueo de las vías. La Defensoría del Pueblo se comprometió a acompañar, una vez se encuentre el mecanismo de diálogo¹⁸⁴, el proceso de discusión de los temas planteados, así como logró que se permitiera el paso de las ambulancias, el transporte escolar y de alimentos por los lugares donde se bloquearon las vías y dispuso de un defensor público para que asistiera en el proceso judicial que se adelanta contra líderes indígenas.
- b) El 18 de febrero de 2011, en el departamento del Cauca con la mediación de la Defensoría del Pueblo y luego de un diálogo respetuoso entre las partes, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Secretaría de Educación del Cauca (SEDC) firmaron un acta de compromiso en la que se garantiza que a partir de la presente vigencia, el manejo del Sistema Educativo Indígena Propio estará a cargo de las autoridades aborígenes en beneficio de los niños indígenas de los diferentes pueblos ancestrales del Cauca. Asimismo, en el convenio el Ministerio de Educación Nacional se comprometió al aporte de \$400 millones y la Secretaría de Educación del Cauca aportará otros \$100 millones para la formulación y desarrollo del Proyecto Educativo Comunitario en los establecimientos educativos

184 El 8 de febrero de 2011 los líderes del paro cívico y los representantes del Gobierno, con la intervención de funcionarios de la Defensoría, conformaron la mesa de diálogo y concertación, compuesta por las siguientes entidades: Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Incoder y Gobernación de Arauca, y por las autoridades tradicionales indígenas ASCATIDAR, ASO UWA y demás organizaciones sociales de Arauca acompañantes del proceso.

que serán entregados en administración a las comunidades indígenas. Por su parte, el Ministerio del Interior aportará la suma de \$270 millones para implementar el Sistema Educativo Indígena Propio. Para la ejecución de estos rubros, se firmarán convenios interadministrativos entre el CRIC, los Ministerios comprometidos y la Secretaría de Educación del Cauca. Finalmente, las partes acordaron que como garante de este proceso estará la Defensoría del Pueblo, que acompañó desde un principio este proceso de diálogo y concertación entre las partes.

- c) El 12 de febrero de 2011, en el departamento de Nariño fue secuestrado un niño indígena de tres años, de la comunidad de Los Pasto, en la vereda La Boyera del municipio de Cumbal. El Defensor del Pueblo condenó el secuestro e hizo un llamado a las autoridades competentes para que activen los mecanismos de búsqueda urgente con el fin de regresar a la libertad al menor y llevar la tranquilidad a sus padres y familiares. Igualmente, instó a los secuestradores para que liberen al menor cuanto antes, ya que debido a su corta edad esta situación generaba en el niño secuelas irreparables.
- d) El 24 de mayo de 2011, en el municipio de Suárez, departamento del Cauca, se realizó una reunión interinstitucional con el fin de buscar acuerdos entre las comunidades indígenas y afrodescendientes en torno a la disputa por la finca San Rafael, localizada en jurisdicción de los municipios de Santander y Buenos Aires. En ella se definió una estrategia para avanzar en un proceso de concertación entre las autoridades indígenas y las comunidades negras que buscará establecer consensos que resuelvan de manera satisfactoria el diferendo entre las comunidades étnicas. A solicitud de las autoridades de las comunidades indígenas y negras, la Defensoría Delegada asumió la coordinación del proceso de mediación entre las partes, cuyos resultados fueron los siguientes:
 - 1. Las comunidades indígenas ratificaron la necesidad de reactivar la Mesa Interétnica para la solución de los conflictos entre las partes. Así mismo, señalaron que desde el año 2008 las autoridades indígenas y las autoridades de las comunidades negras venían solicitando la adquisición de predios y las entidades del Gobierno nacional y, en especial, del Ministerio del Interior no lo habían hecho.
 - 2. Se conformó una Comisión Mixta con diez representantes de los pueblos indígenas y diez representantes de las comunidades negras, quienes se comprometieron a viajar a Bogotá para reunirse con representantes de diferentes entidades del gobierno nacional: Viceministro del Interior, Director de Incodec, Delegado del DNP, Delegado del Ministerio del Hacienda, entre otros funcionarios, con el fin de que se encuentre una solución de fondo al problema. El Ministerio del Interior, a través de las Direcciones de Asuntos Indígenas y Asuntos de Comunidades Negras, asumió la coordinación logística y operativa para el traslado y manutención de la comisión conjunta; así mismo, coordinaría la reunión con los representantes de las entidades públicas.
 - 3. La Comisión Mixta de Concertación se encargó de: a) Elaborar un informe conjunto de los hechos ocurridos durante los días 22 y 23 de mayo de 2011 que será entregado a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que se adelanten las investigaciones correspondientes, y, en el corto

plazo, se presenten los resultados a que haya lugar; b) Elaborar un reglamento de solución de conflictos frente al uso y manejo del predio. Esta comisión estará acompañada y asesorada por la Defensoría del Pueblo Regional del Cauca a través de la Unidad Móvil de Derechos Humanos, para lo cual la Gobernación del Cauca asumió el compromiso de garantizar los apoyos logísticos para su permanencia en la zona.

4. Las partes ratificaron su voluntad de respetar los acuerdos para garantizar la convivencia pacífica y se comprometieron a informar ampliamente a sus comunidades de los acuerdos logrados.
- e) Durante los días 24, 25 y 26 de junio de 2011, en el departamento de Antioquia ocurrieron las muertes violentas de cinco miembros de la etnia embera zenú, entre ellos el gobernador zenú de La Unión – Pato y sus hijos de 16 y 17 años, ocasionadas, presuntamente, por integrantes del grupo armado ilegal autodenominado Los Rastrojos en los territorios conocidos como El 18 y La Unión – Pato, jurisdicción del municipio de Zaragoza en la subregión del bajo Cauca en el departamento de Antioquia. Ante esta situación el Defensor del Pueblo señaló que la muerte de los cinco indígenas zenúes debe comprometer de manera urgente los esfuerzos de investigación de las autoridades competentes para esclarecer los móviles y los autores de los hechos violentos con el fin de sancionar a los responsables. Además, los organismos competentes del Estado deben adoptar medidas eficaces para prevenir que las amenazas de los grupos armados ilegales que operan en la subregión del bajo Cauca antioqueño, puedan provocar nuevos hechos violentos y el desplazamiento forzado de los integrantes de la comunidad zenú.
- f) De acuerdo con los informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que coordina la Defensoría del Pueblo, los municipios de Zaragoza, El Bagre, Nechí y Tarazá, ubicados en la subregión del bajo Cauca antioqueño, se encuentran expuestos a las acciones violentas de los grupos armados ilegales autodenominados Los Urabeños, Los Paisas, Los Rastrojos, Las Águilas Negras y La Banda de Sebastián. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) ha reportado en distintos informes de riesgo las amenazas contra la población civil, homicidios selectivos y de configuración múltiple, el desplazamiento forzado y el incremento de acciones violentas por parte de los grupos armados ilegales en esta zona geográfica del país.
- g) Durante los días 6 y 12 de noviembre de 2011 se produjo la muerte violenta de dos integrantes de la etnia embera – katío, en los municipios de Dabeiba y Vigía del Fuerte, en el departamento de Antioquia, por presuntos integrantes de las FARC. De acuerdo con la información suministrada por la Organización Indígena de Antioquia (OIA), el primer hecho se registró en la comunidad de Guaguandó, jurisdicción del municipio de Vigía del Fuerte, en donde supuestos miembros del mencionado grupo armado ilegal asesinaron a un indígena. El segundo acto violento se presentó cuando aparentes milicianos de las Farc asesinaron al vicegobernador del cabildo indígena de la comunidad Nendó, quien se dirigía al municipio de Dabeiba, Antioquia. El Defensor del Pueblo instó a las autoridades competentes del orden nacional y regional, a que investiguen pronta y rigurosamente los móviles de estos dos homicidios con el fin de judicializar a los responsables y señaló que es preocupante la ola de violencia que se viene registrando contra las comunidades indígenas del departamento de Antioquia en lo transcurrido del año. Asimismo,

recordó que, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) desde 2009 se ha venido advirtiendo sobre el riesgo a que se ven expuestas las comunidades indígenas en esta región del país.

- h) En el distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca, se desplazaron forzosamente desde el 4 de marzo de 2011 varias familias pertenecientes a las comunidades de Guaimía (29 familias), vereda San Marcos (50 familias), vereda Sabaletas (81 familias), vereda Limones (32 familias), vereda Agua Clara (42 familias) y vereda Llano Bajo (81 familias), ubicadas en el corregimiento El Ocho, cuenca del río Anchicaya, para un total de 315 hogares, que corresponde a 807 personas: 191 niños, 179 niñas, 221 mujeres, 170 hombres, 46 adultos mayores, como consecuencia de una sucesión de hechos violentos por parte de los grupos armados ilegales que se han venido presentando en esta zona rural durante los meses de febrero y marzo de 2011 relacionados con asesinatos de civiles y confinamientos a la población en esa zona del país. Ante esta situación el Defensor del Pueblo solicitó la inmediata intervención de las autoridades competentes con el fin de atender la situación humanitaria que se registra en la cabecera municipal del distrito de Buenaventura a raíz del desplazamiento.

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), advirtió en la Nota de Seguimiento 027 del 13 de diciembre de 2010 de la dinámica violenta que se ha venido agudizando en la zona urbana y rural del distrito de Buenaventura por las incursiones del frente 30 de las FARC y las nuevas estructuras armadas ilegales que se disputan el control territorial para la producción y tráfico de estupefacientes y el control de la explotación minera. Asimismo, observó sobre la persistencia de las causas, efectos e impactos desproporcionados del desplazamiento forzado en el distrito de Buenaventura, que se presenta tanto en el área rural como en la urbana. La Defensoría del Pueblo, en la Nota de Seguimiento del 1º de julio de 2011 al Informe de Riesgo N° 032 de 2008¹⁸⁵, advirtió sobre las siguientes situaciones:

En la zona urbana los grupos posdesmovilización han logrado consolidarse en el territorio. Las FARC, por su parte, han intentado recuperar el control especialmente en la zona urbana de Bajamar y los grupos al servicio del narcotráfico continúan pretendiendo el control de las rutas para el tráfico de armas y drogas.

Durante el 2011 se observó el arribo de personas foráneas a las diferentes comunas del municipio, presuntamente con el fin de conformar “oficinas de cobro” con lo cual buscan fortalecerse los grupos armados ilegales y, especialmente, las bandas criminales al servicio del narcotráfico. La influencia que han logrado los grupos armados en algunos sectores de la zona urbana ha fraccionado el territorio restringiendo la movilidad de sus habitantes y fracturando el tejido social de las comunidades. Las amenazas contra líderes y lideresas se han hecho más recurrentes. La situación de riesgo en la zona rural de Buenaventura se ha agudizado, por las acciones del citado Frente 30 de las FARC, en las áreas colindantes con la cabecera

185 A causa de las situaciones de riesgo a las que se encontraba expuesta la población civil de Buenaventura, por las posibles acciones violentas de la guerrilla de las Farc y de las nuevas estructuras armadas ilegales emergidas tras la desmovilización de las autodefensas, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, emitió el Informe de Riesgo 032 de diciembre 24 de 2008 y la Nota de Seguimiento 034 de diciembre 16 de 2009, que fue declarada Alerta Temprana por el Comité Interinstitucional de Alertas Temprana (CIAT) el 23 de diciembre del mismo año.

urbana de Buenaventura y por la vulneración de los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades étnicas por parte de los grupos armados ilegales que se disputan el control de la minería ilegal, entre otras actividades ilícitas. En el pasado las comunidades del corregimiento El Ocho fueron víctimas de masacres y desplazamientos por parte de grupos armados ilegales.

El Defensor del Pueblo requirió a las autoridades que se adopten medidas de prevención ante el desplazamiento masivo del Consejo Comunitario de la vereda Guayabal por la desaparición forzada de la presidenta de la Junta del Consejo Comunitario del Río Cajambre y de su esposo, hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011.

- i) El 23 de mayo de 2011 en la subregión del Medio Atrato chocoano, el Defensor del Pueblo solicitó protección para garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la libre circulación de aproximadamente 200 afrocolombianos/as del territorio colectivo del Consejo Comunitario de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), que habitan la Subregión del Medio Atrato chocoano, que habían participado en la asamblea de Cocomacia en el municipio de Medio Atrato y que regresaban a Quibdó.

Para la Defensoría del Pueblo la presencia de grupos armados ilegales en la subregión del Medio Atrato ha implicado a su población graves vulneraciones de los derechos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y no obstante que las comunidades afrocolombianas son sujetos de especial protección constitucional y que por mandato del Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional “deben ser beneficiarios de planes de protección y atención específicos que garanticen tanto la dimensión colectiva de sus derechos, como los derechos de los individuos que las componen”. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo solicitó de las autoridades competentes la adopción de medidas de protección para las comunidades afrocolombianas que han visto restringida su movilidad por parte de la guerrilla, previa concertación con las autoridades étnico-territoriales.

- j) La Defensoría del Pueblo, el 7 de mayo de 2011, denunció la presunta desaparición forzada de cinco miembros de la familia Viveros Delgado que habitaban un asentamiento de comunidades afrocolombianas denominado La Vuelta, ubicado en la vereda San Pedro de la parte baja del río Naya en el departamento del Valle del Cauca, presuntamente por individuos del Frente 30 de las FARC, quienes expresaron que los integrantes de la familia estaban muertos y que no era necesario buscar los cuerpos “pues no los iban a entregar”, según la denuncia presentada ante la Personería de Buenaventura. El Defensor del Pueblo instó a las FARC a asumir el compromiso ético humanitario de hacer devolución de los cadáveres a sus familiares próximos, a la mayor brevedad posible, para lo cual ofreció los servicios de la Defensoría. Agregó que era urgente implementar por parte de las autoridades mecanismos de protección para la esposa y las hijas de la familia Viveros Delgado e instó a las autoridades competentes y a los organismos de seguridad del Estado a adoptar medidas efectivas de protección para las 63 comunidades que habitan el bajo Naya. Asimismo, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que el Consejo Comunitario de la comunidad negra del río Naya evaluaba el riesgo de nuevos hechos de violencia para los integrantes de esa comunidad por parte de los grupos armados que operan en la subregión del Naya, localizada en los límites de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca. El Defensor del Pueblo pidió a la Fiscalía General de la Nación que adelantara

una investigación rigurosa sobre las denuncias presentadas por los familiares de las víctimas sobre el secuestro y la presunta desaparición forzada de los cinco miembros de la familia Viveros Delgado. Del mismo modo, solicitó a la Comisión de Búsqueda activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas para dar con el paradero de las víctimas.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo puso en conocimiento de las autoridades competentes las acciones de violencia contra las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan las márgenes del río Naya perpetradas por los grupos al margen de la ley que operan en la zona y que son responsables de los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas, el desplazamiento forzado, el confinamiento y las masacres. El Defensor del Pueblo recordó que las comunidades que habitan la Cuenca del Naya fueron víctimas en el 2011 de las acciones violentas del Bloque Calima de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia; en la actualidad hacen presencia el frente 30 de las FARC y otros grupos al margen de la ley, lo que representa un riesgo para las comunidades afrodescendientes e indígenas de la cuenca del Naya y deteriora las condiciones de seguridad para garantizar el retorno del resto de la comunidad desplazada.

2. Escenarios de riesgo advertidos por el SAT¹⁸⁶

En cuanto a los informes de riesgo y notas de seguimiento elaborados en el curso del año 2011 por el Sistema de Alertas Tempranas, se han hecho las advertencias oportunas ante las instituciones competentes, instando la adopción de las medidas, acciones y controles conducentes para garantizar efectivamente los derechos humanos fundamentales, colectivos e integrales reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades negras afectados, con el fin de prevenir los riesgos identificados en los informes.

2.1. Departamento de Arauca (municipios de Arauca, Arauquita, Tame, Fortul y Saravena)

a) **Reseña de la Nota de Seguimiento N. 004-2011 (Emitida el 18 de marzo de 2011) municipio Arauca: Cuarta al Informe de Riesgo Número 020-08 A.I., emitido el 15 de septiembre de 2008**

Este informe de seguimiento examinó escenarios de riesgo y el aspecto geográfico de los territorios indígenas como factor estratégico para los alzados en armas –que tienen presencia y operan en este departamento–, dado sus características selváticas que facilitan su movilidad y refugio. En él, se identifican algunos territorios indígenas en los que actúan actores armados ilegales: En la comunidad La Esperanza, veredas La Esperanza y Siberia I y II, el Frente Guadalupe Salcedo o Frente 10 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), así como en la zona de los resguardos Hitnü de San José del Lipa y La Vorágine, otras unidades del mismo grupo armado. En los resguardos Sikuaní –Makaguán de Caño Claro e Iguanitos (vereda La Arabia) el Frente Domingo Laín del ELN.

186 Sistema de Alerta Temprana (SAT). Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La presencia de estos actores ilegales ha generado enfrentamientos constantes con la fuerza pública, con graves perjuicios para la población civil: homicidios selectivos, instalación de campos minados, desplazamiento forzado de las comunidades, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes indígenas y otros efectos que incrementan los altos índices de desnutrición (con incidencia en muerte de menores) por causa de la inseguridad alimentaria y la imposibilidad de cultivar las tierras y practicar la cacería, entre otras actividades.

Observa el citado informe que el conflicto armado de los últimos años, ha derivado en imposición por parte de los actores armados ilegales, de contextos de guerra a la población indígena de las zonas donde operan, incluso estableciendo restricciones para salir o entrar en sus territorios colectivos, fijando horarios y normas de comportamiento y confinando o desplazando a grupos de familias que consideran cooperantes de la fuerza pública. Asimismo, se indica que la guerrilla también ha adoptado la estrategia de intervención en los conflictos cotidianos que se presentan en las comunidades. De otro lado, se ha obtenido información sobre fuertes sanciones que aplican por incumplimiento de sus códigos de comportamiento o por quejas provenientes de colonos contra los indígenas, quienes usualmente los acusan de hurto y apropiación de bienes ajenos. “En no pocas ocasiones los indígenas son acusados ante el grupo armado ilegal presente en la zona, cuyos miembros adelantan un ‘juicio’ o ‘proceso’, que generalmente termina con el sometimiento a trabajos forzados, el destierro o la muerte”.

Otro factor que en Arauca ha sido denunciado constantemente por los pueblos indígenas y sus organizaciones es la ocupación de los territorios de la población indígena por miembros de la fuerza pública, así como por empresas petroleras que exploran hidrocarburos en zonas de resguardo, con el agravante de la omisión por parte de dichas empresas de la consulta previa, derecho fundamental reconocido por el sistema interno colombiano y los instrumentos internacionales de derechos de pueblos indígenas ratificados por Colombia; la Defensoría del Pueblo ha recibido varias denuncias por esta omisión.

b) Reseña Nota de Seguimiento No. 022-11 (Emitida el 31 de agosto de 2011), Municipio de Tame. Segunda Nota al Informe de Riesgo No. 007-09 (emitido el 23 de marzo de 2009)

En relación con hechos asociados al conflicto armado que se presenta en el departamento de Arauca, en esta nota de seguimiento se documentan situaciones que expresan la continuidad de la vulneración de los derechos a comunidades asentadas en áreas rurales, por ejemplo pueblos indígenas del municipio de Tame durante el año 2011. El análisis de la región muestra que a causa de la acción armada (conjunta o separada) de grupos armados ilegales (FARC/ELN) y sus prácticas delictivas como la instalación de minas antipersonal y armas trampa, emboscadas u hostigamientos que se dirigen contra miembros de la fuerza pública, se producen efectos indiscriminados y daños a la población y bienes civiles.

Con respecto a las acciones de otras estructuras armadas ilegales, como las denominadas ERPAC o Águilas Negras, se observa que siguen cometiendo acciones delictivas que afectan tanto a sectores sociales e institucionales de este municipio; ya sea por prácticas como las de extorsionar a pequeños y medianos propietarios y comerciantes, o bien por la interferencia en el manejo de presupuestos y contratos del municipio. Igualmente, su práctica delincencial se extiende a comunidades más vulnerables como los indígenas y campesinos, a través de

panfletos amenazantes o directamente en reuniones en las que intimidan a representantes, líderes de las comunidades y de juntas de acción comunal comunicándoles la intención de erradicar a la guerrilla y su base social de ese municipio. Con los actos de violencia de estos grupos fueron en Tame, en lo corrido del 2011, asesinados seis personas –líderes sociales–.

Según la nota de seguimiento citada, en este escenario de riesgo las poblaciones indígenas sufren especialmente de desplazamiento forzado y de impedimentos para el retorno a sus territorios de origen. Tal situación de violencia produce desarraigo territorial e incide en su integridad cultural, su sostenibilidad alimentaria, su seguridad y su libertad para el ejercicio de sus derechos fundamentales, colectivos e integrales. Entre las comunidades más afectadas, el informe resalta las de La Esperanza, desplazada de su territorio originario y asentada en el resguardo de Parreros ubicado en la zona de Betoyes, municipio de Tame; Iguanitos y Caño Claro, cuyos integrantes, en su mayoría retornaron después de cinco años a su resguardo, no obstante, algunos incidentes asociados al conflicto generaron riesgos de seguridad para su vida.

La Asociación Indígena de los Pueblos Indígenas de Arauca (Ascatidar), denunció a finales de 2010 que la comunidad de La Esperanza decidió retornar a su territorio; sin embargo, no fue posible ejercer este derecho debido a que encontró su resguardo ocupado por miembros de la guerrilla que les advirtieron que no podrían regresar a su tierra y, además, les indicaron que la zona estaba sembrada con minas antipersonal. Por su parte, el retorno de la comunidad de Caño Claro, sector de Caño Mico, realizado también a finales de 2010, también se caracterizó por hechos que afectaron múltiples derechos de estas comunidades. De acuerdo con las denuncias aportadas, en esta ocasión se instalaron y desactivaron minas antipersonal en cercanías al resguardo; se produjo el secuestro de cuatro miembros de la comunidad por parte del ELN, que, al parecer, los mantuvo atados. Además se les atribuye una presunta violación sexual de una menor de edad y el homicidio de un indígena (Yamir Méndez); se indica que tales hechos ocurrieron en cercanías de Puerto Jordán y que originaron un nuevo desplazamiento, de por lo menos 30 miembros de esta comunidad, hacia Puerto Jordán y Pueblo Nuevo.

En respuesta a la grave situación de vulneración de derechos y el riesgo de otros eventos violentos ocurridos y previstos en este municipio con incidencia concreta en comunidades indígenas, la Defensoría del Pueblo formuló la Recomendación 10ª en la nota de seguimiento del informe en comentario y la dirigió a la autoridad competente para coordinar el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Auto 004 de 2009 a favor de los pueblos indígenas, entre los cuales los de Arauca demandan especial protección: *“A la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, coordinar la adopción de medidas de protección para las comunidades indígenas expuestas a la agresión de los grupos armados ilegales en los resguardos indígenas Sikwane-Macaguán de Betoyes, Laguna Tranquila y Sabanas de Curipao”* (página 22).

2.2. Departamento del Meta

En relación con el seguimiento realizado en el departamento del Meta por el SAT, según los informes de riesgo del conflicto armado elaborados en la vigencia 2011, se emitieron tres notas de seguimiento. La Nota N°. 023 del 16 de septiembre de 2011, alusiva al Informe de Riesgo N°. 028 de 30 de noviembre de 2009, analiza la persistencia de factores de riesgo

que, a causa del conflicto armado, afectan la vida, integridad y demás derechos de algunas comunidades indígenas de ese departamento.

En el ámbito de localización geográfica del riesgo generado por el conflicto armado y los actores que lo agencian (guerrillas y autodefensas), en lo referente a comunidades indígenas, la nota de seguimiento mencionada identifica algunos aspectos que inciden en su seguridad en las veredas Planas, Paraíso, Gaviotas Chapuza y Candilejas del municipio de La Uribe (Meta) donde habitan las comunidades indígenas guambianas, paez y embera katio. Asimismo, plantea la nota que en el marco de las acciones armadas de los grupos ilegales en contra de la fuerza pública, se pretende recuperar el control territorial en los municipios de Mesetas, Uribe, El Castillo y Lejanías por parte de varios frentes de las FARC; a pesar de los operativos de las Fuerzas Armadas del Estado.

Se indica también que por parte de la fuerza pública, específicamente en la Inspección La Julia (municipio La Uribe) la Policía Nacional mantiene puntos de control (garitas y trincheras) en viviendas de civiles y muy cerca de la institución educativa, acción que implica un riesgo para la población civil y sus bienes, ante un posible ataque de actores armados ilegales. Por tal circunstancia, las agencias humanitarias, nacionales e internacionales, han solicitado revisión del esquema de seguridad de la zona con el fin de salvaguardar a la población civil (indígena y no indígena), ante eventuales hostigamientos y ataques de grupos armados ilegales contra la fuerza pública.

En la sección de recomendaciones del citado documento, la número 12 insta a la autoridad nacional competente: Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, a: *“que oriente a las autoridades civiles y militares de orden nacional, departamental y municipal para que, respetuosas de los usos, las costumbres y legislación indígena vigente, se tomen medidas efectivas para proteger la vida, integridad personal y los derechos a la autonomía y la autodeterminación de los pueblos páez, embera katio y guambiano, ubicados en los municipios de Mesetas y Uribe. Las medidas acordadas deben estar encaminadas a mitigar de manera efectiva el riesgo, garantizar su derecho a no ser involucrados en el conflicto armado, evitar ataques indiscriminados, enfrentamientos con interposición de la población civil, amenazas y señalamientos contra la población indígena”*.

3. La atención de grupos étnicos víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario

La atención a las víctimas étnicas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario es realizada por la Defensoría a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y se enmarca en el contenido de la Resolución No. 396 de 2003, a partir de las siguientes actividades: 1. Mediación en conflictos¹⁸⁷. 2. Seguimiento de acuerdos entre grupos étnicos y Estado. 3. Presencia en regiones con situaciones críticas en Derechos Humanos¹⁸⁸. 4. Participación en reuniones interinstitucionales e institucionales

187 Los conflictos pueden ser internos (entre miembros de la misma etnia), interétnicos (entre comunidades de diferentes etnias) o con otros sectores (campesinos, colonos); entre grupos étnicos, entre los grupos étnicos y el Estado o entre las etnias y otros actores.

188 Zona crítica: Se refiere a la presencia de alta vulnerabilidad de Derechos Humanos de los grupos étnicos y a una grave crisis humanitaria que los afecta directamente, como consecuencia del conflicto armado interno, desastres naturales, crisis de inseguridad alimentaria, etc.

y 5. Asesoría cuando los diferentes grupos étnicos, sus organizaciones, entidades estatales u otras instancias lo soliciten, teniendo en cuenta que lo requerido sea de competencia institucional de la Defensoría.

Las solicitudes de intervención, atención, mediación o asesoría que atendió y tramitó la Defensoría del Pueblo en el curso del año 2011 muestran la constante de impactos derivados de acciones relacionadas con el conflicto armado, donde los actores armados del conflicto han incurrido en graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en contra de los grupos étnicos, tales como amenazas, intimidaciones a la población, restricciones a la movilidad de personas, control abusivo de víveres y alimentos, asesinatos colectivos e individuales, desplazamiento forzado, retaliaciones, señalamientos de ser colaboradores de uno u otro grupo armado, extorsiones, secuestros, imposición de pautas de comportamiento según el interés de cada grupo, ocupación de bienes civiles como escuelas, espacios de vida comunal o por restricción de la movilidad y el transporte de bienes básicos para las familias jóvenes que en ocasiones son utilizadas como informantes, actos terroristas como los ataques indiscriminados, la siembra de minas antipersonal y de artefactos improvisados en zonas transitadas por las comunidades, entre los más graves.

En las situaciones expuestas, la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, tramita las peticiones solicitando a las entidades competentes la verificación de los hechos y formula las respectivas recomendaciones para salvaguardar los Derechos Humanos de los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades negras afectados por las acciones propias del conflicto armado y la violencia generalizada. Asimismo, exige a los actores armados del conflicto el respeto a los derechos fundamentales y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Insta, de manera respetuosa, a las entidades estatales a promover la convivencia pacífica y respetuosa de los derechos, a liderar programas y procesos encaminados a construir dinámicas de respeto que contrarresten la vulneración de los Derechos Humanos y el DIH, que hoy tanto afecta la vida digna de los grupos étnicos de Colombia. A nivel regional, también, participa en reuniones con las autoridades civiles y militares donde se firman acuerdos y compromisos para garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos de los miembros de los grupos étnicos.

Es preciso resaltar que en algunos espacios la actuación de la Defensoría ha contribuido en la creación de comisiones de mediación entre la fuerza pública y las demás autoridades regionales para evitar la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras afectadas, e impedir una crisis humanitaria de salud, educación y locomoción.

La intervención de la Defensoría, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011¹⁸⁹ se considera importante, toda vez que realizó aportes determinantes que promovieron el artículo 205 de la mencionada ley, mediante el cual se revistió *“al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ...”*.

189 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Asimismo, participó activamente en la totalidad del proceso de consulta previa para la expedición del Decreto-ley número 633 de 9 de diciembre de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, realizando aportes técnicos desde el marco de los derechos fundamentales, colectivos e integrales e incidiendo en los aspectos de mayor trascendencia en las discusiones entre las organizaciones y autoridades indígenas y el Gobierno nacional. Además, las Defensorías de Pueblos Regionales y el Equipo Regionalizado apoyaron en los procesos de consulta a nivel regional y local. Igualmente, en la expedición del Decreto Número 4634 de 9 de diciembre de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano” intervino la Delegada, en el marco de la mesa de concertación de dicho pueblo, acompañando y asesorando a sus autoridades étnicas.

Para el caso de las comunidades negras, palenqueras y raizales y de la población afrocolombiana el Gobierno decidió consultar a la Subcomisión Consultiva Jurídica y de Derechos Humanos de la Consultiva Nacional de Alto Nivel, órgano que adelantó el trabajo técnico de revisión y ajustes del proyecto de decreto presentado por el Gobierno; también se adquirió, por parte del Ministerio del Interior, un compromiso con la Mesa Afrocolombiana de conciliar un proyecto que esta instancia había presentado con el revisado por la Consultiva Nacional, asunto que no se cumplió y, sin embargo, el Gobierno expidió el Decreto-ley número 4635 de 9 de diciembre de 2011 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, sin tener en cuenta la propuesta de conciliación mencionada. Sobre este proceso de consulta la Delegada se pronunció en repetidas ocasiones.

En la vigencia 2011, la Defensoría, a través de la Delegada, asistió y participó activamente en las reuniones de elaboración conjunta con el equipo de organizaciones indígenas de la Mesa Nacional de Concertación, así como en la conformación de la Mesa Nacional de Concertación del pueblo rom y de la Mesa Afrocolombiana para la elaboración de los mencionados decretos; en total, participó en nueve (9) reuniones¹⁹⁰. También participó en dos (2) eventos académicos: un seminario de nociones, conceptos generales y percepciones sobre la reparación de víctimas y restitución de tierras con una exposición sobre “*Los estándares nacionales e internacionales de la Consulta Previa y el mecanismo jurídico y político para su implementación*” y un foro sobre reparaciones a víctimas de pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros. Se suma a lo expuesto, la atención diferencial diaria sobre esta materia, la cual se traslada a las respectivas Defensorías del Pueblo Regionales con la correspondiente asesoría especializada para la resolución de las solicitudes de las que se tiene conocimiento en el nivel nacional.

Es de anotar que en el marco de la Ley de Víctimas y los decretos reglamentarios para los grupos étnicos, la atención, la asistencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno está transversalizada en todas las acciones institucionales de carácter misional que se desarrollen para la garantía de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de las víctimas de los grupos étnicos.

190 Reuniones de tres y más días de debate.

4. Situación del derecho al territorio

El derecho fundamental al territorio para los grupos étnicos, reconocido constitucional y legalmente de forma especial en desarrollo del principio de garantía de la pervivencia cultural y colectiva de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras implica la preservación de la realización efectiva e interdependiente de los demás derechos colectivos fundamentales de los cuales también son titulares estos sujetos de derecho, entre los que adquieren relevancia: la identidad, autonomía, jurisdicción especial, desarrollo propio. En este contexto se recrea la lengua, la cosmovisión cultural, las prácticas, usos, costumbres ancestrales y conocimientos tradicionales y se sustenta la forma de desarrollo humano y cultural comunitario de estas sociedades.

El registro de la información remitida a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, tanto por las Defensorías Regionales, como por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, por organizaciones indígenas nacionales y regionales (ONIC, CRIC, ACIN) y, en ocasiones, directamente por las autoridades indígenas o miembros de las comunidades y por organismos internacionales de Derechos Humanos ha permitido determinar la incidencia del conflicto en la vulneración de los derechos fundamentales, colectivos e integrales, en especial, el derecho al territorio, así como observar que los distintos factores que llevan al conflicto armado menoscaban la pervivencia de las distintas comunidades indígenas y afrocolombianas, en algunas regiones del país con un acelerado deterioro; con el agravante de que las medidas estatales que se han adoptado hasta ahora son insuficientes para contrarrestar estos graves problemas.

Lo anterior se refleja de manera más acentuada en zonas rurales en las que habitan pueblos indígenas como los nukak, jiw, tukano y sicuani, en el departamento del Guaviare. La Agencia de Naciones Unidas (Acnur) en su informe sobre la situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas de Colombia, año 2011, expresamente señaló:

Uno de los panoramas más delicados lo viven los pueblos indígenas nukak makú, jiw, tukano y sikuani, asentados en el departamento del Guaviare. La violencia y otros crímenes, así como el desplazamiento forzado y el confinamiento, amenazan la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas de Colombia. Esta situación se debe a la presencia de actores armados irregulares, cultivos ilícitos en los resguardos, desplazamientos y asesinatos asociados a las confrontaciones armadas que viven estos pueblos indígenas en el marco del conflicto armado. Por ejemplo, en menos de 20 años, los indígenas Nukak pasaron de tener 1.200 miembros a estar conformados tan sólo por 500¹⁹¹.

En el departamento de Arauca se destaca la verificación hecha por la Defensoría, a través de la Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil, como consecuencia del conflicto armado, que en nota de seguimiento elaborada en el año 2011¹⁹² hace referencia a las vulneraciones que siguen afectando a comunidades de áreas rurales, en especial en el municipio de Tame. En esta nota advierte que en la zona se ejecutan acciones armadas

191 [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos.Acnur-Documento: Situación Derechos Humanos en Colombia](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos.Acnur-Documento:Situación%20Derechos%20Humanos%20en%20Colombia.pdf) (páginas 1 y 2).

192 Nota de Seguimiento N°. 022-11 (Emitida el 31 de agosto de 2011), Municipio de Tame. Segunda Nota al Informe de Riesgo N°. 007-09 (emitido el 23 de marzo de 2009).

–conjuntas o separadas–, por parte de grupos armados ilegales (FARC/ELN) y dentro de sus prácticas es frecuente el minado del territorio, las emboscadas y hostigamientos –dirigidos contra miembros de la fuerza pública–; siendo sus efectos indiscriminados y, por tanto, causan vulneración de derechos a la población y civil, que en este caso es población indígena. Igualmente, las denominadas ERPAC o Águilas Negras, cometen acciones violatorias de Derechos Humanos que se extienden a comunidades vulnerables como los indígenas y campesinos con constantes amenazas a líderes de las comunidades y de juntas de acción comunal.

En este escenario de riesgo, el impacto en poblaciones indígenas se materializa en el desplazamiento forzado y en el impedimento de retorno a sus territorios de origen. Tal situación de violencia constituye un riesgo que impide garantizar la supervivencia de las comunidades afectadas, puesto que se configura un fuerte desarraigo territorial, que afecta la integridad cultural y física, la sostenibilidad alimentaria, su seguridad y la libertad para el ejercicio de sus derechos.

La Defensoría del Pueblo durante el 2011 también ha tenido conocimiento de los conflictos entre indígenas y colonos por invasión de predios en el territorio, como el que se ha venido presentando desde hace algunos años en el resguardo iroka, menkue del pueblo indígena yukpa. La Defensoría del Pueblo, Regional Cesar, ha generado espacios de reflexión entre las partes, prestando la correspondiente asesoría, oficiando a las autoridades responsables y poniendo en conocimiento la problemática en la Mesa Departamental de Concertación Indígena del pueblo yukpa. Incoder ha realizado intervención en 47 predios de diferentes resguardos, de los cuales ya 14 predios están priorizados y se han dispuesto recursos para su compra.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, el 8 de junio de 2011 acompañó a las comunidades indígenas del resguardo Awaliba en la diligencia de desalojo territorial, ordenada por la Inspección de Policía de Puerto Gaitán (Meta), por presunta invasión de territorio privado, reclamado por los indígenas como parte de su territorio ancestral. Mediante la gestión realizada se logró que la autoridad de policía aceptara la suspensión de la diligencia mientras el Incoder, entidad competente, resuelve la solicitud de saneamiento del territorio presentada previamente por la comunidad. Posteriormente, en el marco del seguimiento al derecho territorial de comunidades del resguardo Awaliba, se convocó al alcalde de Puerto Gaitán y autoridades indígenas, pero debido a la inasistencia de la autoridad municipal, el 28 de junio de 2011 las autoridades indígenas convocaron a la Defensoría del Pueblo, ONIC y Pastoral Social para elaborar un plan de trabajo orientado a la resolución de la problemática territorial de los resguardos.

Igualmente, la Defensoría, Regional Meta, el 5 de agosto de 2011 acompañó la reunión de autoridades departamentales: gobernación y Acción Social del Meta y alcaldía de Puerto Concordia, a fin de evaluar la reubicación de las comunidades jiw asentadas temporalmente en Puerto Arturo, vía a Puerto Cacao, definir el plan de reubicación. Se llevó a cabo una acción preparatoria con habitantes colonos del área, a fin de establecer un ejercicio de convivencia con las comunidades indígenas –en toda la actividad participaron 210 personas entre indígenas y colonos–. Asimismo, el 7 de septiembre de 2011 la Regional Meta hizo una visita de verificación, en compañía de PNUD, Incoder, alcaldía y personería de Villavicencio y comunidades indígenas uitoto, al predio de posible reubicación de las comunidades –ubicado en vereda el Cocuy–, con el fin de evaluar su viabilidad y,

en consecuencia, proceder a la realización de los trámites institucionales de estudios y adquisición, para materializar la titulación a las comunidades en proceso de reubicación.

5. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales

En el ámbito de los derechos económicos sociales y culturales, durante la vigencia del año 2011, dos de los derechos que demandaron asesoría y atención especializada por parte de esta Delegada, fueron los derechos de salud y educación. En efecto, diferentes comunidades indígenas o miembros pertenecientes a las mismas, asentadas en resguardos de algunos departamentos del país, especialmente aquellos ubicados en regiones geográficas distantes de los centros poblados y ciudades capitales, por ejemplo: Vichada, Guaviare, Guainía, Amazonas, Casanare, Vaupés, acudieron a las respectivas defensorías regionales y también a la Defensoría Delegada demandando la realización de gestiones conducentes a la resolución de situaciones que, de diferente forma, configuraban denegación del acceso efectivo a sus derechos.

- Entre los asuntos relacionados con el derecho a la salud cuya atención demandaron las personas, autoridades u organizaciones indígenas a la entidad, cabe señalar los siguientes:
 - Cobertura integral en salud, atendiendo lo establecido en las disposiciones normativas especiales vigentes, como la Ley 691 de 2001.
 - Calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud, considerando las circunstancias diferenciales por ser poblaciones asentadas en regiones apartadas.
 - Construcción de puestos de salud en zonas próximas a sus territorios, garantizando la permanencia de promotores de salud y su dotación con los instrumentos básicos y medicinas, de manera que se posibilitara la atención oportuna –preventiva o curativa– a las personas que tengan problemas de salud.
 - La garantía de un transporte que les permita trasladar a las personas enfermas que necesitan atención en centros hospitalarios fuera de su territorio, es decir, en las IPS ubicadas en los municipios.
 - La garantía de lugar de alojamiento y de acompañante a los pacientes remitidos a Centros Hospitalarios de las ciudades capitales para recibir tratamiento especializado.
 - La garantía de cobertura de costos del transporte (aéreo o terrestre – según el caso), para hacer efectivo el traslado del territorio al centro hospitalario que adelantará el tratamiento y su posterior retorno a la región.

Para ilustrar sobre los trámites relacionados con el derecho a la salud, uno de los casos atendidos de manera especial se relacionó con las comunidades indígenas de Cumaribo, Vichada, las que a través de sus autoridades solicitaron ante la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas desarrollar las gestiones pertinentes ante autoridades estatales de orden nacional y regional, con el objeto de ordenar las investigaciones necesarias respecto al alcalde y funcionarios de ese municipio, por razón de las continuas irregularidades en el manejo de los trámites administrativos relacionados con la cobertura en salud, específicamente la asignación de los cupos al régimen subsidiado para el beneficio de la población indígena de 36 comunidades de ese departamento. Igualmente, solicitaron instar a las mismas autoridades estatales a realizar un monitoreo de los procesos de selección de la Empresa

Prestadora de los Servicios de Salud (EPS) que contrató el municipio, operador que no ha cumplido los parámetros legales que regulan los diferentes procesos que deben garantizarse a los beneficiarios de este derecho.

La Defensoría del Pueblo, Regional Guaviare, durante la vigencia del 2011 ha venido acompañando al grupo de trabajo del Ministerio del Interior asignado al proceso de formulación del Plan de Salvaguarda Nukak. En el ámbito de esta gestión, la Regional ha priorizado requerimientos orientados a instar a las autoridades competentes del Sistema de Salud del departamento a realizar las acciones que garanticen a los integrantes del pueblo nukak la atención adecuada y oportuna que demandan en materia de su derecho a la salud, habida cuenta de las quejas que por la falta de la prestación de los servicios de salud, a cargo de las EPS a las cuales se encuentran afiliados, se han presentado.

La Defensoría del Pueblo, Regional Vaupés, programó en el 2011 el seguimiento de la prestación del servicio de salud a las comunidades indígenas de ese departamento, debido a las quejas presentadas por la deficiente atención en la prestación de este servicio y requirió a la Superintendencia Nacional de Salud para que, en el marco de su competencia, se ordenara una auditoría de la ESE San Antonio de Mitú y de las demás EPS que prestan servicios médicos en ese municipio.

En general sobre los problemas que afrontan los miembros de los pueblos indígenas respecto al derecho a la salud, la Defensoría observa que, pese a la existencia de normas nacionales e internacionales vigentes que lo reconocen de manera especial, y las reglas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional con miras a que este derecho se realice de forma efectiva, oportuna, eficaz y diferenciada, las demandas de los sujetos del derecho, reiteran las falencias en la implementación adecuada de las políticas, programas, procesos y procedimientos establecidos para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, respecto a la garantía, en condiciones de igualdad, del derecho a la salud de las personas integrantes de los pueblos indígenas.

En materia de vivienda, es ilustrativo el trámite de la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda, que ha venido acompañando de manera permanente a 47 familias del resguardo indígena suratena, de la etnia embera chamí para la construcción de 47 soluciones de vivienda que beneficiarían a 560 personas damnificadas en el 2007, como consecuencia de la ola invernal, que se vieron obligadas a reubicarse en una cancha de fútbol, en situación deplorable que atenta contra la salud, especialmente, de los niños y niñas, lo que ameritó en varias oportunidades la intervención de la citada regional. Afortunadamente, a finales de diciembre de 2011, se firmó un acta compromisorio en donde se prevé que la Gobernación de Risaralda, la alcaldía del municipio de Marsella y la Carder aportan dinero para ejecutar las obras en el terreno entregado por el Incoder, en el predio Curubital, vereda Pajuil del municipio de Marsella que serán ejecutadas por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En lo referente al derecho a la educación de los pueblos indígenas, reconocido también de forma especial en leyes y decretos nacionales y convenios internacionales que garantizan su desarrollo amplio para acceder en condiciones efectivas, equitativas y diferenciadas a educarse en instituciones educativas adecuadas a sus sistemas educativos propios, igualmente, la Defensoría del Pueblo aportó su atención especializada, con el fin de superar situaciones vulneratorias, bien por denegación de acceso en términos de cobertura o por falta de establecimientos escolares, de dotación adecuada o de asignación de docentes.

Con el objeto de incidir en la superación de los distintos casos puntuales llegados a la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas para ser atendidos, uno de los escenarios abordados por este despacho para la formulación de recomendaciones en el área de Política Pública Especial de Educación Especial para Pueblos Indígenas, fue la Mesa de Concertación, la Contcepi, creada por Decreto 2406 de 2007¹⁹³ de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas, cuyo objetivo es la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas, de manera concertada y basada en las necesidades educativas de los mismos, articulada a la elaboración de la política pública integral de Estado para los pueblos indígenas.

El proceso de concertación de esta política se viene desarrollando desde el año 2007, a través de una dinámica de diálogos entre las autoridades nacionales del sector educación y los representantes de los pueblos indígenas en este espacio. Esta actividad participativa y deliberativa ha arrojado como resultado concreto un documento borrador, elaborado por los integrantes de la Subcomisión con base en el diálogo y los consensos entre las partes. El Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) se propone realizar los fines e intereses educativos de los pueblos indígenas, desde una perspectiva propia de identidad y cultura, atendiendo la diversidad étnica y cultural representada en los pueblos indígenas existentes en nuestro país; contemplando tanto los fundamentos culturales, identitarios, territoriales y político-organizativos, como las instituciones, gobierno y derecho propio, leyes de origen y de vida, aspectos históricos y efectos de las relaciones externas.

193 Por el cual se crea la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996.

C.6. LA GESTIÓN DEFENSORIAL DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

La Defensoría del Pueblo durante el año 2011, atendiendo la responsabilidad de impulsar la efectividad de los derechos colectivos en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; y en desarrollo de la misión constitucional de promover, divulgar, defender y proteger estos derechos, se encargó de orientar las acciones relacionadas con derechos en los cuales los sujetos se involucran como colectividad y de proferir una serie de resoluciones e informes defensoriales cuyas recomendaciones instan a las autoridades y a los particulares a que se abstengan de desconocer los derechos colectivos.

Así mismo, durante este período, a través del Programa de Seguimiento de Políticas Públicas del Derecho Humano al Agua (ProseDher), adelantó actividades encaminadas a incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en la materia, con el propósito de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho humano al agua.

1. Derechos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la prevención y atención de desastres

1.1. Resolución defensorial sobre la emergencia invernal 2010-2011

La situación de emergencia, como consecuencia de la temporada invernal, afectó dos veces este año, con distinta intensidad, a varias regiones del país. Por este motivo, se adelantó una investigación, para precisar el grado de vulneración del derecho colectivo de atención y prevención de desastres técnicamente previsibles. Se identificaron las siguientes causas: inadecuada planeación urbana, asentamientos ilegales en zonas de alto riesgo, falta de dragado, deforestación intensiva, malas prácticas agrícolas, inadecuado manejo de residuos sólidos y fallas en el alcantarillado. El resultado de esta investigación fue recogido en la Resolución N° 31 que se presentó en una audiencia defensorial. En ella se hicieron recomendaciones dirigidas especialmente a las autoridades competentes, para que se concreten soluciones definitivas con el fin de evitar la ocurrencia periódica de los desastres invernales.

Con el ánimo de avanzar en la evaluación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, mediante esta resolución se pretendió hacer evidentes las posibles debilidades del Sistema y los desarrollos significativos que se han logrado en la atención de desastres. De acuerdo con la información recopilada, parcial y directamente de las entidades territoriales, los riesgos para la salud y las pérdidas materiales, obligan a las entidades responsables para mitigar dichos riesgos y pérdidas, reconocer los cambios significativos del calentamiento global en el clima local y la necesidad de adaptarse a él. Teniendo en cuenta lo anterior, se formulan las recomendaciones respectivas para avanzar, principalmente, en el tema de prevención.

Esta resolución describe el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como respuesta a la grave emergencia que padeció el país durante los años 2010 y 2011, aporta datos estadísticos de los daños ocasionados y analiza las posibles fallas del sistema, en los siguientes apartes:

- A. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
- B. Otros sistemas complementarios
- C. Emergencia 2010-2011
- D. Atención de la emergencia
- E. Análisis de las causas de la emergencia
- F. Recomendaciones

1.2. Gestión caso Quiba

La vereda Quiba hace parte del territorio rural de la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá, en esta zona se ha venido generando un rápido proceso de degradación del ecosistema natural ya que se desarrollan actividades de minería como carboneras a cielo abierto, trituradoras de caolín, extracción de arena, piedras y recebo, y el esparcimiento de escombros clandestinos.

En aras de velar por el derecho al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la salud y salubridad pública se llevaron a cabo visitas de campo para evaluar la situación, se llevaron a cabo reuniones con la comunidad afectada, y se solicitó a las entidades concernidas adoptar medidas urgentes encaminadas a la recuperación, conservación y protección de los recursos naturales de las veredas Quiba Alta y Baja.

A través de la gestión de la Defensoría del Pueblo, se logró que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos llevaran a cabo acciones orientadas a evitar que se siguiera atentando contra los recursos naturales en esta zona de importancia ecológica, de recarga de diferentes fuentes hídricas, tales como las quebradas Yerbabuena y Aguas Calientes, ya que los pasivos ambientales y las modificaciones al paisaje eran constantes y estaban generando graves impactos ambientales y sociales.

Esta gestión incidió en el mejoramiento en la calidad de vida de la población de la zona, ya que con un control efectivo de las actividades permitidas, de acuerdo con el uso del suelo, así como con el uso sostenible de los recursos naturales se van a conservar las zonas de recarga, nacimientos de agua y quebradas, adicionalmente se mitigan los impactos negativos producidos por el material particulado, los olores ofensivos y el ruido por utilización de maquinaria. Igualmente se evitará la erosión, inestabilidad del suelo, pérdida de capa húmica y vegetación; lo cual redundará en el bienestar general de la población que habita o visita estas veredas.

1.3. Actividades de seguimiento a las recomendaciones hechas en el informe defensorial sobre el canal Naranjo

La Defensoría del Pueblo elaboró el Informe defensorial sobre los impactos de emergencias y calamidades que ha generado durante 40 años la construcción del llamado canal Naranjo, entre el río Patía y el río Sanquianga en el Andén Pacífico Nariñense, que afectan a gran cantidad de población, sin que las acciones emprendidas por las diferentes autoridades hayan servido para solucionar a fondo el problema.

Se pretende que el estudio contratado por el Ministerio de Transporte e Invías se implemente y sea la solución al problema, por lo cual la Defensoría ha convocado a todas las autoridades competentes abordar el tema y aunar esfuerzos para velar por la protección de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos, en un proceso de consulta con las comunidades asentadas en toda la región, para así darle viabilidad al proyecto. Por otra parte, se deben ejecutar labores puntuales de prevención y mitigación de los impactos hasta que se pueda ejecutar el proyecto que dará solución de fondo.

Se espera que, una se vez se pueda implementar el proyecto definido, se solucione a fondo el problema y cese la amenaza y vulneración de los derechos de las comunidades de todos los municipios de la región.

1.4. Gestión nacional y regional en el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo

El proyecto se ubica en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol y Altamira, cubre un área de 8.586 hectáreas y tiene una capacidad instalada de 400 MW, con una generación media de energía de 2.216 GWh/año.

Antes del otorgamiento de la licencia ambiental se realizaron cuatro mesas de concertación entre la empresa, comunidades y autoridades regionales, en diciembre 22 de 2008, 14 y 22 de enero 2009 y 4 de febrero de 2009, que generaron varios compromisos, algunos recogidos en la licencia ambiental. Gran parte de las comunidades de los municipios donde se adelanta el proyecto El Quimbo, departamento del Huila, se oponen radicalmente a su construcción.

La licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, resultado de un proceso de concertación, con participación de representantes de la comunidad, plasma en gran medida las inquietudes de dicha comunidad y establece las medidas para mitigar y compensar los impactos sobre ella. Las modificaciones hechas a la licencia se hicieron sin la participación de las comunidades.

En febrero de 2009 se participó en la audiencia ambiental donde se dejó claro que el proyecto era muy perjudicial desde el punto de vista ambiental y social y, de otorgarse la licencia, deberían incluirse medidas de compensación, a todas las personas que pudieran de algún modo ser afectadas por el proyecto.

La Defensoría del Pueblo ha adelantado diversas actuaciones para defender los derechos de todas las personas, principalmente de las que se encuentran en mayor indefensión. Se pretende que absolutamente todas las personas sean indemnizadas y compensadas, de acuerdo con los daños sufridos.

El 28 de diciembre de 2010 se solicitó al Ministerio de Ambiente que revocara la Resolución 1814 de 2010 que modificaba la licencia ambiental del proyecto, solicitud que fue rechazada. En marzo de 2011, se solicitó al mismo Ministerio la suspensión del proyecto por algunos incumplimientos de Emgesa. La medida fue adoptada por el Ministerio: suspendió obras y seis meses después levantó la medida al verificarse el cumplimiento de Emgesa.

También, se requirió a diferentes autoridades que evaluaran las quejas de las comunidades; así mismo se solicitó la adopción de las medidas correctivas correspondientes, ante los incumplimientos y atrasos de las obligaciones que tiene la empresa, tales como: (i) no tener identificadas todas las actividades productivas impactadas y todas las comunidades y personas cuya base económica se ve afectada por el proyecto; (ii) en el tema del reasentamiento sólo se evidencian avances con una comunidad; (iii) no hay medidas apropiadas ni programas de restitución del empleo; (iv) no se conoce el Proyecto de Desarrollo Económico, ni el Programa de Manejo para la Reactivación Productiva en Áreas Aledañas ni en el Área de Influencia Indirecta; (v) se presenta incumplimiento debido a la demora en la ejecución de los acuerdos firmados con los pescadores de Puerto Seco.

1.5. Participación en la audiencia pública ambiental dentro del Proceso de Licenciamiento de Explotación de Oro en el páramo de Santurbán

La empresa Greystar solicitó al Ministerio de Ambiente licencia ambiental para desarrollar el proyecto minero a cielo abierto en el páramo de Santurbán. Esto generó un gran movimiento nacional de diversos sectores de la sociedad por los posibles impactos que el proyecto ocasionaría sobre los ecosistemas de páramo de esa región. En la audiencia ambiental llevada a cabo en la ciudad de Bucaramanga, la Defensoría del Pueblo recomendó no otorgar licencia al proyecto, teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 contempla que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. En este espacio se manifestó que la actividad minera que pretendía adelantar la empresa Greystar Resources en el páramo de Santurbán podría vulnerar, además del ordenamiento jurídico interno, los tratados internacionales de derechos humanos relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y el derecho humano al agua, por lo cual se instó al Ministerio para que no se permita ninguna actividad minera dentro de la zona de páramo.

La empresa Greystar, ante la posición de la comunidad y de diversas instituciones, entre estas la de la Defensoría del Pueblo, decidió retirar el proyecto.

1.6. Convenio Unidad de Parques Nacionales-Defensoría del Pueblo

Desde hace cerca de ocho años, la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Parques Nacionales firmaron un convenio para apoyo mutuo en las regiones, en cumplimiento de sus respectivas funciones. En su ejecución se adelantaron programas de capacitación de funcionarios de la Unidad de Parques y de la Defensoría del Pueblo; en algunas regiones se ha fortalecido la cooperación entre las dos instituciones; se lograron acercamientos entre el programa de Alertas Tempranas y la Unidad de Parques en regiones donde es más fuerte el conflicto armado; y se han dado algunos avances en el Estatuto de Protección especial para los funcionarios de dicha unidad.

En las regiones donde se aplica el convenio, se presenta un aumento de la capacidad de respuesta de la Defensoría del Pueblo en el tema de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano y al equilibrio ecológico.

2. Derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios

2.1. Los derechos colectivos y del ambiente: acueductos comunitarios

En cumplimiento del mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo continúa generando insumos de política pública que permitan la formulación de estrategias y acciones efectivas por parte del Gobierno nacional, autoridades locales y sociedad civil, en general, en torno a la garantía y pleno ejercicio del derecho humano al agua.

En este sentido, pese a los importantes avances en la provisión, acceso y mejora de la calidad del recurso hídrico, el país permanece con importantes retos por cumplir y obstáculos a vencer que permitan el pleno disfrute del derecho humano al agua por parte de todos los colombianos.

En el análisis de los indicadores de cobertura urbana (95.9%) y rural (57.15%) a nivel nacional en el año 2010, se evidencia la brecha de desarrollo existente entre estos dos sectores, y la marcada diferencia que hace más vulnerable a la comunidad asentada en las zonas rurales.

El caso particular de Bogotá no es diferente, mientras en la zona urbana la cobertura está en el 99%, las comunidades de la zona rural aún no tienen asegurado el acceso al agua, conforme a los parámetros de calidad, continuidad y cobertura requeridos.

Dado lo anterior, ha sido la propia comunidad, en ejercicio de disposiciones constitucionales (art. 365), legales (Ley 142 de 1994) y reglamentarias (Res.151 de 2001 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-(CRA), ha construido soluciones colectivas a través de diferentes modelos de gestión comunitaria, para la provisión del servicio de acueducto en las zonas rurales que habitan.

Siendo de particular importancia la problemática planteada, la Defensoría del Pueblo ha abordado la promoción y defensa del derecho humano al agua en función de los instrumentos constitucionales y legales existentes y, de manera especial, de la Observación General N° 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que establece: *“En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia: disponibilidad, calidad y accesibilidad”*.

En este contexto normativo y conceptual, la Defensoría del Pueblo ha participado desde el ámbito de sus competencias, en el desarrollo, análisis y promoción de los acueductos comunitarios en varias zonas del país.

En este sentido, el informe defensorial sobre acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar se presenta como un caso paradigmático en cuanto a los problemas y fortalezas que enfrentan este tipo de iniciativas de gestión comunitaria, así como las acciones urgentes necesarias para mejorar su implementación.

Informe defensorial sobre la prestación del servicio público de acueducto por parte de comunidades organizadas en la zona rural de Ciudad Bolívar

En el informe se exponen temas como el acceso al agua potable, el abastecimiento, la prestación del servicio de acueducto en la zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar y aspectos relativos al derecho humano al agua y la calidad de la misma.

El servicio en las zonas rurales de Bogotá lo prestan 33 organizaciones comunitarias, las cuales surgieron por iniciativa social y reflejan un proceso histórico que ha generado sentido de pertenencia y ha brindado soluciones a un problema colectivo. No obstante que la prestación de los servicios públicos por parte de estas comunidades ha sido una medida adecuada para el abastecimiento de agua en la zona rural, hace falta mayor apoyo y fortalecimiento a tales iniciativas con el propósito de que puedan convertirse en un modelo de gestión comunitaria.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo reitera que la prestación de los servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, como lo estableció en el artículo 365 la Constitución Política de 1991. Si bien se permite a las empresas públicas, industriales y comerciales del Estado, a las mixtas, a las privadas y a la comunidad organizada participar en la prestación de estos servicios, la responsabilidad sobre el acceso a la prestación de los mismos en forma oportuna y eficiente y el derecho humano al agua se mantienen en cabeza del Estado.

Por ello, el Estado debe crear las condiciones para que los particulares o las comunidades organizadas puedan prestar los servicios de acuerdo con lo que señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-570 de 1992. En razón de lo anterior, la Administración distrital debe brindar las condiciones necesarias con el propósito de que la población tenga acceso a los servicios públicos domiciliarios y se garantice el derecho humano al agua.

En Ciudad Bolívar, la localidad más extensa y la tercera con mayor superficie rural (73%), nueve acueductos comunitarios suministran agua a 13.468 habitantes en la zona rural.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones comunitarias de esta localidad, es preocupante la situación con respecto a factores como la calidad del agua. En el año 2011, de los nueve acueductos comunitarios, seis suministraron agua ‘inviabile sanitariamente’ al menos durante un mes (Asoporquera I y II y Aacupasa cinco meses del periodo estudiado); a su vez, estos seis acueductos, junto con Piedra Parada y Asoquiba, suministraron agua con ‘riesgo alto’ de uno a cuatro meses, lo que demuestra la crítica situación en la zona. En contraste, solamente cinco acueductos suministraron alguna vez agua apta para consumo humano. De las 82 muestras analizadas entre enero y noviembre de 2011, el 82% se clasificó entre riesgo medio, riesgo alto e inviable sanitariamente.

Además de que el agua suministrada por gran parte de los acueductos comunitarios no cumple con las características físicas, químicas y microbiológicas señaladas en la normativa, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca encontró trazas de mercurio y otros metales pesados en las fuentes que abastecen los acueductos de Asoporquera I y II y Aguas Calientes, e impuso medidas para la ‘prohibición sobre el uso del recurso hídrico’ de esas fuentes. A raíz del problema del mercurio, ampliamente divulgado por diferentes medios, la CAR no ha levantado las medidas para el uso del recurso, de manera que es necesario buscar soluciones urgentes para no poner en riesgo el acceso al agua de la población de esa zona.

Otro problema de la zona, que vulnera los derechos de las comunidades que allí habitan, es el relacionado con la inexistencia de servicio de alcantarillado. Aunque la mayoría de viviendas cuenta con pozos sépticos, muchos se han rebosado por la falta de mantenimiento y ello ha supuesto graves riesgos a la salubridad pública.

Al respecto, existen casos como el de Mochuelo Bajo, en donde se invirtieron cuantiosos recursos en la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas que no funciona y que, por el contrario, está generando graves perjuicios ambientales y sociales.

Además de lo señalado, otros aspectos que evidencian dificultades comunes a este tipo de procesos son:

- Acceso a la información: la información suministrada por los operadores comunitarios con el fin evaluar su calidad y gestión, en la gran mayoría de los casos, no es oportuna y recurrente, lo que dificulta las labores de regulación e investigación sobre los acueductos comunitarios. De igual forma, existe ausencia de información por parte de las comunidades en relación con las instituciones del Estado a las cuales se debe acudir en función de la prestación de un mejor servicio.
- Baja cooperación entre los operadores comunitarios y los organismos estatales: Los operadores se ven enfrentados a un aumento de las disposiciones legales y técnicas para la prestación del servicio y a una disminución del apoyo estatal en la generación de capacidades operativas en las comunidades. Esta poca asistencia técnica a los acueductos comunitarios ocasionan su insostenibilidad financiera, su oferta del recurso de baja calidad con negativas consecuencias para la salud humana y su inadecuado manejo ambiental de reservas y microcuencas.
- Coordinación interinstitucional: se identifica, en este tipo de procesos, la participación de múltiples actores institucionales del orden local y nacional que aún no tienen claridad de sus competencias y responsabilidades sobre el apoyo y acompañamiento a las organizaciones con base en la implementación de acueductos comunitarios en zonas rurales. Con el propósito de aportar a la solución de los problemas identificados, en el marco del informe se hizo un análisis del marco normativo sobre las competencias de las instituciones relacionadas con la prestación del servicio.

En el mismo sentido, el informe reseña los principales espacios distritales en donde se tratan temáticas de los acueductos comunitarios, con el fin de que las comunidades tengan claro a dónde deben acudir y cuáles son las instancias que deben brindarles apoyo en aras de prestar un mejor servicio y así contribuir a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y su bienestar general.

A partir de los hallazgos encontrados, la Defensoría del Pueblo hizo recomendaciones a las autoridades estatales, las organizaciones comunitarias, los asociados y la comunidad, en general, orientadas al mejoramiento de la articulación y oferta institucional que permita un adecuado diseño y prestación de los acueductos comunitarios:

La Defensoría del Pueblo exhortó a las entidades a: que trabajen articuladamente de forma tal que la oferta institucional permita la adecuada ejecución y el fortalecimiento de este tipo de iniciativas; que revisen las exigencias normativas, definan una estrategia de apoyo a las comunidades organizadas que integre los aspectos financieros, técnicos, administrativos

y jurídicos y, así mismo, que se garantice el cumplimiento de los componentes del derecho humano al agua para la población de la zona rural de Ciudad Bolívar, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad física y económica y calidad, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de esta población y la condición de especial protección de algunos sujetos.

La Defensoría del Pueblo con estas recomendaciones pretende, que las políticas públicas se diseñen y gestionen, de conformidad con las obligaciones del Estado relativas al derecho humano al agua, que tengan un enfoque de derechos humanos y que se fortalezca el grado de conocimiento institucional sobre el derecho humano al agua.

Si bien mediante la Constitución Política de Colombia se establece que los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados por comunidades organizadas, es deber del Estado asegurar su prestación eficiente y por tal razón la Defensoría ha requerido a las diferentes instituciones que los prestadores en las zonas rurales de la ciudad de Bogotá puedan contar con los conocimientos administrativos, operativos y técnicos, así como con la infraestructura adecuada para desarrollar esta actividad.

Adicionalmente, se llevaron a cabo cuatro jornadas de promoción y divulgación de derechos humanos en Mochuelo Bajo, Mochuelo Alto, Quiba y Pasquilla de la localidad de Ciudad Bolívar, en donde una de las temáticas abordadas se relacionó con la garantía del derecho humano al agua, con el propósito de que la comunidad reconozca la importancia de la adecuada administración de estos servicios, conozca las competencias y entidades ante las cuales puede acudir en procura del cumplimiento de los derechos que le asisten, reconozca la trascendencia de conservar las fuentes hídricas y de dar un manejo adecuado a estas y divulgar los derechos y deberes de los usuarios del servicio.

2.2. Informe defensorial prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca

La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de la inadecuada prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en Buenaventura, Valle del Cauca; en particular, se identificó que la baja cobertura de acueducto, de continuidad, de cobertura en micromedición, los altos índices de agua no contabilizada y de quejas de los usuarios, la falta de claridad sobre las obras e inversiones ejecutadas por la autoridad municipal y por Hidropacífico S.A. ESP, así como la escasa participación de la ciudadanía en los temas relacionados con el agua potable están poniendo en riesgo el cumplimiento del derecho humano al agua en esta ciudad.

Teniendo en cuenta que: (i) es deber del Estado adoptar acciones encaminadas al cumplimiento del derecho para toda la población; (ii) el derecho humano al agua, según lo ratificado en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/64/292 del 3 de agosto del año 2010, impone una serie de obligaciones para los Estados miembros, entre ellos Colombia, (iii) y que en todas las situaciones que involucren el uso del recurso hídrico se requiere la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación, justicia social, equidad, solidaridad, diversidad e integridad étnica y cultural, desarrollo sostenible y participación ciudadana; se hicieron las recomendaciones a las entidades concernidas con el propósito de que se adelanten acciones orientadas a garantizar la efectividad del derecho humano al agua.

2.3. Audiencia de compromisos sobre la disposición inadecuada de escombros en la ronda de la quebrada San Miguel

En la vereda El Páramo, ubicada en los cerros orientales en la localidad de Usaquén en Bogotá, desde hace más de cinco años se está llevando a cabo la actividad ilegal de disposición de escombros que trajo consigo la destrucción del bosque nativo que había en la zona de ronda de la quebrada San Miguel, y desplazó el cauce de la misma originando el taponamiento parcial en algunos sectores de la quebrada que puede generar inundaciones y desastres por deslizamientos. Además de los daños ambientales generados por esta actividad, es inminente el riesgo que corren las comunidades de la zona aledaña, entre ellos los niños que estudian en la Escuela Pedagógica Experimental que limita con el predio en donde se disponen los residuos.

Adicionalmente existen eucaliptos (con una altura entre 20 y 30 metros), que se encuentran en riesgo de caer, ya que reciben el impacto de los escombros que son arrojados en este sitio.

Ante esta problemática, en la audiencia de compromisos convocada por la Defensoría del Pueblo, se hizo un llamado a la coordinación entre las entidades competentes para que se lleve a cabo una intervención inmediata con el fin de que retiren los escombros, reforesten con especies nativas la zona de ronda, limpien la ronda de la quebrada y recuperen su cauce natural. Igualmente, se requirió la solución al riesgo latente, por remoción en masa e inundaciones a causa de las fuertes lluvias, así como resultados visibles en la gestión de las entidades competentes del Distrito y, en particular, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para que cumplan los principios constitucionales de eficacia, celeridad e imparcialidad.

2.4. Gestión sobre el relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en Santo Tomás, Atlántico

La Defensoría del Pueblo realizó una investigación sobre la situación del relleno sanitario Las Margaritas, ubicado en el municipio de Santo Tomás, Atlántico, con el propósito de velar por la garantía de los derechos de la población del municipio de Santo Tomás al goce de un ambiente sano, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y salubridad pública.

En este relleno, operado por la empresa Aseo General S.A. ESP, se evidenciaron graves impactos ambientales y sociales, tales como olores ofensivos en la zona aledaña, proliferación de vectores (aves de rapiña, moscas, roedores), falta de control del agua de infiltración y de escorrentía y de canales perimetrales para el manejo de aguas lluvias, así como manejo inadecuado de los lixiviados que posibilitan la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

Además, se observó con preocupación la presencia de niños en el relleno sanitario. El sitio de disposición final carece de personal de vigilancia y los niños que habitan en los predios vecinos recorren tranquilamente el sitio exponiendo su integridad, su salud y hasta su vida.

A causa de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en el año 2010, impuso una medida preventiva y se suspendieron las actividades de disposición por un mes; sin embargo, en la actualidad el relleno sigue en funcionamiento sin que los daños ambientales hayan cesado del todo.

La Defensoría del Pueblo exhortó a las entidades concernidas, entre ellas la Secretaría de Salud Municipal, la Gobernación del Atlántico, la Administración Municipal de Santo Tomás y la Corporación Bajo Magdalena a realizar acciones puntuales que aporten a la solución de la situación expuesta, con el propósito de que se corrijan y mejoren las actividades de disposición final, de forma tal que la gestión de residuos sólidos sea integral y compatible con el medio ambiente y redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

2.5. Gestión respecto a la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de San Sebastián de Mariquita

Desde el año 2000 la empresa Espumas S.A. E.S.P., presta los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de San Sebastián de Mariquita; sin embargo, sus servicios no son oportunos ni eficientes, el Alcalde se encuentra impedido para conocer sobre el caso y, según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la empresa mencionada tiene rezagos económicos por los altos costos y gastos operativos, bajo nivel de recaudo y deficiente recuperación de cartera.

La Defensoría del Pueblo realizó un acompañamiento al caso y llevó a cabo una reunión con la SSPD, la Procuraduría General de la Nación, la Alcaldía de San Sebastián y la comunidad afectada con el propósito de dar a conocer la situación y establecer acciones encaminadas a garantizar los derechos de la población. Así mismo, le recomendó a la Superintendencia: evaluar la medida de 'toma de posesión' de la empresa; hacer una revisión de las tarifas aplicadas por la empresa y del cobro sin prestación del servicio; identificar si Espumas S.A. E.S.P., incurrió en cobros no autorizados; implementar un mecanismo de seguimiento a las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el municipio de San Sebastián de Mariquita; evaluar el plan de obras e inversiones de la empresa correspondiente a dichos recursos, con la finalidad de hacer un control detallado a dichas inversiones y evaluar su impacto, eficacia y efectividad.

En el mismo sentido instó a la Alcaldía Municipal y a la Gobernación a garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como el derecho humano al agua de la población de San Sebastián de Mariquita.

2.6. Actividades de seguimiento a la Resolución número 61: "Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá, D.C."

En el año 2010 se expidió la Resolución número 61 en donde se identificó y analizó la situación social y ambiental de la zona aledaña al relleno sanitario Doña Juana, los impactos generados por la operación del vertedero, las actuaciones respectivas desarrolladas por la Administración Distrital, así como aspectos sobre el aprovechamiento de residuos orgánicos y potencialmente reciclables en la ciudad de Bogotá.

En el marco del seguimiento a dicha resolución, se realizaron cuatro jornadas de socialización de las conclusiones y recomendaciones, así mismo se adelantaron tres reuniones de seguimiento a lo recomendado a la **Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos** (UAESP), sobre los siguientes asuntos: trabajo adelantado con el

gremio reciclador, Plan de Gestión Social, estudio epidemiológico y temas relacionados con salud, licitación de recolección, barrido y limpieza; en el mismo sentido se articuló el trabajo por medio de la Mesa Interinstitucional de Entidades de Control.

Se llevaron a cabo cuatro jornadas de promoción y divulgación de derechos humanos en Mochuelo Bajo, Mochuelo Alto, Quiba y Pasquilla, en donde se trataron temáticas relacionadas con los impactos generados por la operación del relleno sanitario Doña Juana y los compromisos adquiridos por las diferentes entidades y por el operador.

Lo anterior con el propósito de que (i) la Administración Distrital y el operador del relleno sanitario Doña Juana cumplan con los compromisos adquiridos con la población aledaña al relleno y con la ciudadanía, en materia de aprovechamiento de residuos sólidos, (ii) con la operación eficiente del relleno, se minimicen los impactos que la actividad de disposición final ocasiona en la sociedad y el ambiente, y (iii) las actividades que se realicen, en el marco del aprovechamiento y la disposición final de los residuos, estén enmarcadas en la garantía de los derechos colectivos de la población al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y la prestación eficiente y oportuna, así como el derecho a la salud, entre otros.

2.7. Actividades de seguimiento a la Resolución número 62 "Situación actual de la gestión integral de residuos sólidos: Plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca"

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión de protección, promoción y divulgación de los derechos humanos, evaluó la situación actual de la gestión integral de residuos sólidos en las plantas de aprovechamiento y disposición final en el departamento de Cundinamarca, con el fin de identificar aquellos aspectos que constituyeran amenaza o vulneración de los derechos colectivos de esta población, para lo cual dictó la Resolución número 62 de 2010.

Esta resolución hizo patente los problemas en varios municipios como, por ejemplo, el caso de la planta de aprovechamiento del municipio de Guaduas que se convirtió en un botadero a cielo abierto que contaminaba las fuentes hídricas por el vertimiento directo de lixiviados, despedía olores ofensivos y aumentaba la proliferación de vectores, atentando contra los derechos a la salud, la salubridad pública y el goce de un ambiente sano. Adicionalmente, en el departamento se identificó la operación de dos rellenos sanitarios sin la debida licencia ambiental; la oposición de la comunidad a los rellenos regionales y los impactos causados por el antiguo botadero Mondoñedo.

Teniendo en cuenta los importantes hallazgos relacionados con la disposición final de residuos sólidos en Cundinamarca, la Defensoría revisó el cumplimiento de las recomendaciones y evidenció el mejoramiento de las condiciones en los casos críticos denunciados, se reunió con varias entidades y propició jornadas de divulgación de la resolución con el propósito de que la comunidad y las veedurías ambientales conocieran los problemas e hicieran seguimiento a los compromisos de las entidades responsables

D. EL ACCESO A LA JUSTICIA

D.1. LA ACCIÓN DE GRUPO Y SU DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88 consagró las acciones colectivas, con dos modalidades: las acciones populares para “la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos” y las acciones de grupo o de clase para la defensa y protección de los intereses “de grupo o de un número plural de personas”. Posteriormente, la Ley 472 de 1997 reglamentó su ejercicio.

Las acciones de grupo, en los artículos 3º y el 46 de la mencionada ley se definen como las *“interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las acciones de grupo se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios”*. Igualmente la ley reguló temas como la procedencia, la caducidad, la jurisdicción, la competencia y el procedimiento aplicable cuyos términos se establecieron como perentorios.

El ejercicio de este mecanismo ha dado lugar a pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, por la interposición de acciones de inconstitucionalidad y de tutela, así como del Consejo de Estado, mediante la resolución de recursos de apelación interpuestos a providencias de los Tribunales Administrativos y dentro de procesos originados en acciones de grupo, que han dirimido controversias de interpretación y aplicación de la Ley 472 de 1998.

La jurisprudencia constitucional le ha dado una aplicación amplia a la acción de grupo. En efecto, en la Sentencia T-582 de 1992 la Corte determinó que las acciones de grupo no hacen relación exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni a los derechos colectivos, pues también comprenden los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen -a diferencia de las acciones populares- la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, se exige siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios; precisamente, esto es lo que justifica una actuación conjunta de los afectados.

De acuerdo con las prescripciones de la Corte Constitucional: la acción de grupo procede frente al quebranto de cualquier tipo de derechos, sean ellos constitucionales o

legales y su cubrimiento es amplio, dado que puede tratarse de derechos fundamentales, sociales, económicos, laborales o civiles, lo cual no constituirá obstáculo alguno para que se abra paso a este instrumento procesal. En consecuencia, la naturaleza del derecho por cuya lesión se reclama no es razón suficiente para desestimar una acción de grupo¹⁹⁴.

Otro avance jurisprudencial importante es el relacionado con las condiciones especiales de legitimación que exige el ejercicio de la acción de grupo. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-569 de 2004, consideró que es inconstitucional la preexistencia del grupo a la ocurrencia del daño¹⁹⁵, como requisito de procedibilidad de la acción de grupo, porque constituye un requisito desproporcionado que desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia y riñe con la naturaleza y finalidad de las acciones de grupo¹⁹⁶.

Otro avance jurisprudencial es la de no exigir que la presentación de la demanda sea promovida por un número mínimo de veinte (20) personas. En la Sentencia C-116 de 2008 la Corte estableció que una sola persona integrante del grupo puede interponer la acción a través de abogado y en representación del grupo, siempre que identifique al grupo o se establezcan los criterios que permitan al juez hacer tal identificación. Lo propio hay que decir para los eventos en que la demanda se presente por el Defensor del Pueblo o por el personero municipal o distrital, quienes, por su condición de funcionarios, no están relevados de estas cargas procesales.

Por esta razón es que el ejercicio de la acción de grupo representa una enorme responsabilidad de parte de los demandantes, pues la representación puede dejar sin posibilidades de hacer efectivos los derechos de los miembros del grupo que comparecieron al proceso, dado que, en los términos del artículo 66 de la Ley 472, la sentencia (tanto favorable como desfavorable), hace tránsito a cosa juzgada y produce efectos a aquellas personas que concurrieron al proceso, como a aquellas que, sin haberlo hecho, forman parte del grupo.

Otro aspecto relevante de las acciones de grupo es el que tiene que ver con la caducidad de la acción; en este aspecto se observa que, según el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, *“la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”*. En el año 2004, en acción de grupo contra el municipio de Pasto, al referirse al artículo 47 de la Ley 472 de 1998, el Consejo

194 No obstante, inicialmente, el Consejo de Estado rechazó algunas de las acciones de grupo interpuestas, con el argumento de que los derechos lesionados eran de naturaleza laboral, y que, por no tener carácter indemnizatorio, debían ser tramitadas por el juez laboral competente. Este organismo rectificó luego su postura y admitió estas acciones, siempre que cumplan con los demás requisitos de procedibilidad.

195 En la Sentencia C-569 de 2004, la Corte declaró EXEQUIBLE la expresión “Son aquellas acciones interpuestas por un número plural de personas o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales a dichas personas”, contenida en el inciso primero del artículo 3º de la Ley 472 de 1998 e INEXEQUIBLE la expresión “Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad” contenida en ese mismo inciso.

196 Al respecto, el Consejo de Estado tenía dos posturas: en algunas ocasiones, según la exigencia del inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472, estimó suficiente que el grupo demandante se integrara por veinte personas y, que la causa del daño reclamado fuese uniforme para todo el grupo; en otras oportunidades exigió la preexistencia del grupo antes de la demanda como un requisito adicional para la procedencia de la acción, estimando que la acción de grupo no resultaba procedente por el solo hecho de que veinte personas se presentaran a demandar los daños que les produjo una causa uniforme, pues lo que buscaba proteger la acción era los grupos sociales que merecieran tal protección, los que, por lo mismo, debían preexistir al daño, dado que el daño no podía ser la causa conformante del grupo sino una contingencia más en la vida del mismo, con lo cual hacía más gravosa el acceso a la justicia de los actores.

de Estado fijó los criterios que se deben tener en cuenta al momento de definir la caducidad de la acción de grupo en los siguientes términos:

La norma en cuestión consagra dos eventos distintos para efectos del cómputo del término de caducidad de la acción de grupo; el primero, referido a aquellos casos en los que el daño se origina en un acto que se agota en su ejecución; el segundo, alusivo a aquellos casos en que la causación del daño se prolonga en el tiempo, pues no se agota en un solo acto o hecho.

*Siendo ello así, el Juez de la acción de grupo debe verificar cuál de los dos eventos resulta aplicable en el caso concreto, para efectos de contar el término de caducidad de la acción, toda vez que son las circunstancias de este las que permiten determinar si el hecho generador del daño se agota en un solo momento o se prolonga en el tiempo*¹⁹⁷

Otro asunto relevante del procedimiento es el relacionado con la integración del grupo, en aquellas personas o víctimas beneficiarias de la indemnización. Al respecto, el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 determinó las oportunidades para hacerse parte en el proceso de acción de grupo, a saber:

11. Quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte en el proceso, antes de que este se abra a pruebas; para ello, deberán presentar un escrito en el cual se indique el nombre del solicitante, el perjuicio sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo (artículo 55, inciso primero).
12. Los miembros del grupo que no concurran al proceso, en el evento de que se produzca fallo favorable a las pretensiones planteadas, pueden acogerse a él dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información exigible para quienes se integran al grupo en el curso del proceso (artículo 55, inciso primero, parte final).

Inicialmente, la ley previó para este caso un requisito adicional: “siempre que su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes”, convirtiendo así dicha caducidad en un factor determinante y necesario para examinar la integración del grupo. Tal argumento lo justificó el Consejo de Estado en que quien no se presentó en tiempo a reclamar la reparación patrimonial no podría favorecerse con la actividad de quienes sí lo hicieron antes de que opere la caducidad¹⁹⁸. Con la evolución jurisprudencial, y en uso de buen criterio, el mismo Consejo de Estado inaplicó este aparte en muchos de los casos referidos a la protección de población en condición de desplazamiento forzado.

En efecto, en el caso conocido como “La Gabarra”¹⁹⁹, se permitió que todas las personas que se consideren con derecho a reclamar la indemnización se presenten dentro del término

197 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero Ponente: Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Bogotá, D. C., 4 de marzo de 2004. Radicación número AG-520012331000200201645 01. Demandantes: Juan Angulo Reina y otros. Demandados: municipio de Pasto y otro.

198 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2003. Radicación número: 25000-23-24-000-1999-00528-03 Actora: María Eugenia Jaramillo Escalante y otros. Referencia: Acción de Grupo.

199 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stela Correa Palacio. Radicación número: 25000-23-06-2001-00213-01 Actor: Jesús Emel Vaca y otros contra La Nación, Ministerio de Defensa - Ejército Nacional- Policía Nacional. Referencia: Acción de Grupo.

establecido por la ley a acogerse a los efectos de la sentencia, pues de lo contrario se estaría desconociendo el acceso de las víctimas a la justicia.

Posteriormente, el fragmento mencionado del artículo 55 de la Ley 472 que hablaba de la caducidad fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-241 de 2009. En efecto, el Alto Tribunal concluyó que la disposición acusada vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia. Además, señaló entre sus consideraciones lo siguiente:

Como se explicó además de manera suficiente, el segmento normativo atacado crea un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas que habiéndose visto afectadas por el hecho dañoso común, no hubieren ejercido de manera personal acción judicial alguna, no obstante que otro(s) miembros del conjunto de perjudicados sí hayan promovido oportunamente la acción de grupo (...)

(...) en el presente caso una disposición de este tipo supone la directa negación de los objetivos que persiguen las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 superior, uno de los cuales es la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por parte de cualquiera de ellos. Por ello, dentro de este contexto constituye un contrasentido deducir efectos desfavorables de la transitoria inacción de alguno(s) de los interesados. Así las cosas, la aplicación de esta regla dentro del proceso de las acciones de grupo marcha en contravía del propósito que la norma superior asignó a tales acciones, por lo que desde la perspectiva constitucional, ella resulta inadmisibles.

La regla acusada restringe el acceso a la administración de justicia, propicia una situación discriminatoria contraria al derecho a la igualdad y afecta el debido proceso de los perjudicados por el hecho dañoso.

Pero este mecanismo de la acción de grupo no sólo ha tenido avances en el aspecto procesal, sino también en su aporte a la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como son los casos de La Gabarra -citado-, Algeciras, Filo El Gringo, en los cuales se han protegido los derechos de las personas desplazadas.

No obstante su desarrollo, todavía las acciones de grupo no son suficientemente conocidas por la comunidad jurídica, tienen un amplio camino por recorrer y su potencialidad es enorme en materia de indemnización a víctimas de graves vulneraciones a derechos humanos. Un paso siguiente e importante lo constituiría el que la reparación a víctimas en los casos de graves violaciones a derechos humanos, no solamente comporte la compensación patrimonial, sino que comprenda la reparación integral a las víctimas, inspiradas en la Resolución número 60-147 de la ONU²⁰⁰, que comprende: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción

200 18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

19. La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de

y garantías de no repetición, las cuales ya han sido aplicadas por el Consejo de Estado, en acciones de reparación directa²⁰¹.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo estima que la jurisdicción contencioso administrativa, sin modificar la figura procesal de la acción de grupo y por vía de

los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

20. *La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:*

a) El daño físico o mental;

b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;

c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;

d) Los perjuicios morales;

e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

21. *La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.*

22. *La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:*

a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;

b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;

c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;

e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;

g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;

h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

23. *Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:*

a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;

c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

201 Ver, entre otros: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 19 de octubre de 2007. M. P. Enrique Gil Botero. Acción de Reparación Directa. Exp. 29273. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de febrero 20 de 2008. M. P. Enrique Gil Botero. Acción de Reparación Directa. Exp. 16996.

interpretación que integre por bloque de constitucionalidad la Resolución número 60-147 de la ONU, podría concebir una nueva línea jurisprudencial fundada en los estándares de reparación integral a víctimas de violación de derechos humanos, y así proferir fallos reparatorios que contemplen medidas distintas de la simple indemnización de perjuicios, con lo cual el mecanismo se tornaría efectivo y privilegiaría el principio de justicia y de realización efectiva de los derechos consagrados en favor de las víctimas y sus familiares.

D.2. SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Si bien el servicio de defensoría pública tiene su origen en el Decreto 53 de 1987, que le encomendó su organización al Ministerio de Justicia, la Constitución de 1991 otorga al Defensor del Pueblo la función de organizarlo y dirigirlo en los términos señalados por la ley, lo que permitió su fortalecimiento y el cumplimiento del compromiso de garantizar el acceso a la justicia.

La Ley 24 de 1992 estableció que el servicio de defensoría pública se podría proveer en materia laboral, civil y contencioso-administrativa, siempre y cuando se tratara de personas respecto de quienes se acreditara que se encontraban en imposibilidad económica o social de defender sus derechos.

Como una manera de hacer efectivo el derecho de defensa, consagrado en la Constitución y desarrollado por la ley, se organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública, mediante la Ley 941 de 2005, con la finalidad de dar acceso a 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.

En resumen, a la Defensoría Pública estuvo regida por las leyes 24 de 1992 y 941 de 2005. La primera, orgánica de la Defensoría del Pueblo, estableció la defensoría pública en materia penal, civil, laboral y administrativa; la segunda, organizó el Sistema Nacional de Defensoría Pública, para la defensa penal. Sin embargo, los desarrollos legislativos posteriores cambiaron la concepción inicial de la Defensoría Pública y, en especial, del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La Ley 975 de 2005, conocida como la ley de Justicia y Paz, estableció claramente los derechos de defensa del imputado o acusado (arts. 14 y 34) y la obligación de que el Sistema Nacional de Defensoría Pública le asigne defensor y le garantice su ejercicio.

Aunque tratándose del derecho de acceso a la justicia de las víctimas la citada ley no fue tan expresa como en el caso de imputados o acusados, pues se limitó a disponer (art. 34, inciso 2) que “la Defensoría del Pueblo asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la presente ley”; la Corte Constitucional (Sentencia C-575/06), al resolver una demanda de inconstitucionalidad relacionada con la expresión ‘asistirá’ fijó el derrotero de la Defensoría del Pueblo, en relación con la garantía de los derechos de las víctimas al señalar:

Ahora bien, a partir de ese nuevo texto es claro que la acusación formulada a partir de la diferencia de tratamiento que los actores consideran se establece en el referido artículo 34 con la introducción en él de la expresión “asistirá” si se le compara con las previsiones establecidas en la misma norma para el caso de los imputados, acusados y condenados, pierde claramente su fundamento. En efecto dado que la función que debe cumplir la Defensoría del Pueblo no se encuentra limitada a lo señalado en la Ley 975 de 2005, sino que debe entenderse que ella se cumple en el marco de la ley y de las funciones que la Constitución le asigna (art. 282 C. P.) dentro de las que se encuentra precisamente la de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y particularmente orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos, así como organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley, es claro que de la expresión acusada en manera alguna puede desprenderse un entendimiento de la norma que limite o haga menos vinculantes para dicha institución sus deberes para con las víctimas. Víctimas respecto de las cuales, como se reiterará más adelante, no cabe ninguna duda del claro compromiso del Estado colombiano en la protección de sus derechos ya no limitada simplemente al concepto de indemnización económica.

Y decimos que señaló el derrotero porque, si bien la Corte Constitucional se había pronunciado sobre la **participación de la víctima en el proceso penal** en diferentes sentencias (C-454 de 2006, C-209 de 2007 y C-516 de 2007), la pregunta que no se había formulado era quién debía garantizar esos derechos.

Estaba claro por lo dispuesto en la Ley 906 de 2004, artículo 137, numeral 5, que correspondía a la Fiscalía General de la Nación la designación de abogado de oficio a la víctima que no contare con medios suficientes para contratarlo, como lo afirmamos anteriormente.

Se reglamentó entonces la Ley 975 de 2005 y la Defensoría del Pueblo asumió la representación judicial de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), fijando en el Sistema Nacional de Defensoría Pública la dirección, coordinación y control de gestión de la prestación del servicio.

De igual forma, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006, art. 196, inc. 2) se estableció que el Defensor del Pueblo debe designarles a los niños, niñas y adolescentes víctimas, un abogado calificado que represente sus intereses. Para asumir esta nueva responsabilidad, se organizó el Programa de Representación Judicial de Menores Víctimas de Delitos.

Más adelante la Ley 1257 de 2008 (art. 8º, literal b), “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, fijó en el servicio de defensoría pública la garantía de este derecho, por ello estableció entre los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género el de recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad.

Finalmente, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en su artículo 43, referida a la asistencia judicial, encargó a la Defensoría del Pueblo la prestación de los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas,

facultando al Defensor del Pueblo para efectuar los ajustes o modificaciones necesarios para adecuar su capacidad institucional al cumplimiento de este mandato.

La Defensoría del Pueblo asumió los compromisos de la representación judicial de las víctimas en los procesos de justicia y paz, de los menores víctimas de delitos, en el marco de la Ley 1098 de 2006, y de las mujeres víctimas de violencia de género, con los recursos asignados en el presupuesto para la defensoría pública y con los funcionarios de la planta establecida para el Sistema Penal Acusatorio. Solo con la expedición de la Ley 1448 de 2011, se abrió la posibilidad de ajustar la planta de la entidad.

La Defensoría del Pueblo, a través de la defensoría pública, en cumplimiento de su misión constitucional de la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos, ha asumido el compromiso de atender, asistir, orientar y representar judicialmente a las víctimas de infracciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, realizadas por los grupos armados organizados al margen de la ley que individual o colectivamente se hubiesen desmovilizado con fines de reconciliación nacional, a los que carecen de los medios o recursos económicos para contratar los servicios de un abogado particular, o de aquellas personas que, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Constitución, se encuentran en situación de vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos y las mujeres en los delitos de violencia de género.

Los programas organizados para la prestación del servicio a las víctimas comprenden la asistencia y la representación judicial, como parte esencial del acceso a la justicia y, en consecuencia, como el medio de obtener en el curso y en desarrollo de los respectivos procesos penales, por conducto o intermedio del representante judicial público, la efectividad de los derechos a la verdad y a la justicia, como componentes vitales e interdependientes de una efectiva reparación integral.

La asignación a la víctima, por conducto de la Defensoría Pública, de abogados competentes que no solo informan e ilustran a la víctima de manera clara y precisa sobre sus derechos, sino que, dentro de las condiciones establecidas por la ley procesal penal, aplicable a cada caso, y la jurisprudencia de las Altas Cortes, asumen su representación con el compromiso de procurarle un verdadero acceso a la administración de justicia, con la finalidad de que, en cada caso concreto, la participación de la víctima sea realmente efectiva y eficaz y que, por lo tanto, coadyuve a que la declaración de justicia que contenga la decisión judicial con la que se ponga fin al proceso, es decir, la sentencia, corresponda a sus expectativas.

En efecto, en cada caso que es asignado a un Defensor Público como representante judicial de la víctimas, este coadyuva, en el caso de los procesos que se tramitan por la cuerda acusatoria ordinaria, en el desarrollo de las hipótesis acusatorias y, por lo tanto, en la determinación del grado de autoría o de participación del imputado-acusado en el delito, así como en el establecimiento del daño causado con el mismo; además, participa activamente cuando el imputado o acusado, a través de su defensa, activa los mecanismos de justicia premial y negociada que se ofrecen en el sistema penal acusatorio, en el sistema de justicia transicional, el sistema procesal previsto en la Ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz.

Finalmente, en uno y otro sistema, el representante judicial de víctimas promueve e interviene en el incidente de reparación integral. Es decir, la representación judicial de la

víctima que asume la Defensoría del Pueblo, a través de los abogados contratados por ella, está orientada a hacer valer de manera efectiva los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia; lo que permite afirmar que la representación de las víctimas, que realiza la Defensoría del Pueblo constituye una anticipada y excepcional garantía de reparación, que ayuda al establecimiento de la verdad, a la realización de la justicia e impone el condigno castigo al declarado penalmente responsable, y contribuyendo de manera positiva al fin institucional de la defensa de los derechos humanos, ya que tal como lo tiene establecido la jurisprudencia de la Corte Interamericana, cuando se evita la impunidad, se evita la repetición de los hechos.

Con base en todo lo anterior, la Defensoría del Pueblo exorta al Congreso, especialmente en lo que a la fijación de recursos se refiere, a mirar amplia y profundamente todo el escenario de la prestación del servicio de defensoría pública para que los mandatos del mismo Congreso de la República de garantizar el acceso a la justicia de todos los colombianos, y especialmente de aquellos que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismos a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial, cuente con los recursos presupuestales suficientes para garantizar su pleno e igual acceso a la justicia.

En la segunda parte del presente informe se presenta toda la gestión de los diferentes programas del sistema nacional de defensoría pública.

E. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El presente informe resume cerca de una década de acciones dirigidas a establecer una política pública de la educación y la creación de una cultura en derechos humanos y derecho internacional humanitario, que pueda evidenciarse en los escenarios de la educación formal, no formal e informal y en la respectiva apropiación por parte de las personas que habitan nuestro país.

Ha sido una labor dispendiosa y ardua la de obtener y concretar la adopción del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh), proceso que se está promoviendo con la expedición del decreto que lo institucionaliza y lo estructura en lo organizativo, funcional y presupuestal, para lo cual se ha contado con el respaldo de la Vicepresidencia de la República, la anuencia del Ministerio de Educación, la adecuación al concepto legal de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, y la decidida y constante participación de la Defensoría del Pueblo.

1. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh)

El Planedh responde a los siguientes lineamientos²⁰²;

1.1. Con este plan el Estado colombiano honra los compromisos adquiridos en el escenario de las Naciones Unidas para construir una cultura de vivencia y desarrollo de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Para ello se hace eco de los preceptos contenidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, y de otros importantes instrumentos internacionales de derechos humanos.

1.2. En el marco de las Naciones Unidas es cada vez más generalizada la opinión de que la educación en la esfera de los derechos humanos es fundamental y puede contribuir a la disminución de las violaciones de derechos humanos y a la creación de sociedades libres, justas y pacíficas. Así mismo, se está reconociendo progresivamente que la Educación en Derechos Humanos (EDH), es una estrategia eficaz de prevención de violaciones que

202 Lanzamiento formal del PLANEDH el 18 de enero de 2012. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, D. C.

tienen consecuencias ruinosas desde los puntos de vista humano, social, cultural, ambiental y económico (Centro para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1997).

1.3. El Planedh, por ello, ha concitado la confluencia y la coordinación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil, en un proceso de edificación participativa y de verificación con universidades, Organizaciones No Gubernamentales y entidades del Estado que han ofrecido generosamente sus conocimientos, experiencias y aportes, lo cual nos permite contar con una base teórica, programática y de política pública para el afianzamiento de la educación en derechos humanos y DIH.

1.4. Coincidimos con la política gubernamental; la conquista de la paz requiere, ante todo, un proceso de sensibilización acerca de la educación en derechos humanos. La posibilidad de ejercicio, respeto y práctica de los derechos humanos, a través del Planedh, constituye una política que busca garantizar los compromisos asumidos en declaraciones, resoluciones y disposiciones nacionales e internacionales relativas a la EDH, que, al ser vinculantes, deben asumirse en las diferentes instancias del Estado y la sociedad.

1.5. El esfuerzo presente implica, por tanto, la conjunción de las diferentes acciones que separadamente adelantan las distintas entidades, para hacer del Planedh una realización conjunta, mancomunada. Como muy bien lo expresó el señor Vicepresidente de la República, el Planedh deberá ser una impronta que sea reconocida y desarrollada en todo el país, justamente, como expresión de una renovada cultura de práctica y respeto de los derechos humanos.

2. El Modelo pedagógico institucional

También se ha venido desarrollando un esfuerzo institucional mediante el cual se han sistematizado y ordenado los procesos y actuaciones de la Defensoría en la capacitación, formación y educación en derechos humanos, y en derecho internacional humanitario, con el objetivo primordial de construir un modelo pedagógico que oriente toda la acción de promoción, difusión y divulgación de los derechos humanos, que, como se ha señalado en informes previos, ha contado con la asesoría especializada de expertos pedagogos en la materia.

En este ámbito, la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPDH)²⁰³, tiene el propósito de adoptar un modelo pedagógico para la educación de los derechos humanos, fundado en el siguiente conjunto de principios de planificación y ejecución de las acciones educativas y currículos respectivos:

La defensa y promoción del Estado social de derecho y de la sociedad democrática. A los veinte años de haberse promulgado la Constitución Política e instaurado el Estado social de derecho, deben mantenerse y fortalecerse las garantías de defensa y protección de todos los derechos fundamentales -civiles, políticos, económicos, sociales, colectivos y ambientales-, promoverse y divulgarse la defensa de este tipo de Estado y de la sociedad democrática que le es inescindible.

203 Artículo 30 de la Ley 24 de 1992. Título VIII. Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

La defensa y promoción de la democracia, como régimen político y social de respeto a los derechos fundamentales. La defensa y protección de los derechos humanos supone la salvaguarda de la democracia como sistema político y social.

Diseños curriculares participativos, integradores y contextualizados, con enfoque de género y diferencial. Para que los enfoques diferencial y de género tengan expresión en los programas educativos es preciso que sean el producto de dinámicas de diálogo, acuerdos e intercambio entre los equipos de formadores y los sujetos activos del proceso de capacitación.

Promoción de la solidaridad y del humanismo como base de la cooperación humana. Para la construcción de una cultura vivencial y cotidiana de los derechos humanos es necesario que los programas estén impregnados de estos preceptos, pues cualquier proyecto pedagógico debe centrarse en el reconocimiento, respeto, reivindicación, ejercicio y exaltación de la dignidad humana.

Respeto a la diferencia y admisión de la tolerancia como forma de vida. Los proyectos educativos deberán fomentar la convivencia pacífica, la consolidación de la tolerancia, el respeto por la diferencia y la pluralidad, bases de una convivencia respetuosa y democrática.

Promover un desarrollo sostenible centrado en las personas y la justicia social. Ante la violencia sistemática y las transgresiones masivas de los derechos humanos y la libertad de las comunidades más indefensas y vulnerables, corresponde que se les apoye y restituya con programas y proyectos de justicia social, que atemperen en la paz.

3. La ruta pedagógica

Con el fin de poner en operación lo antes indicado, se elaboró una ruta pedagógica, que comprende los siguientes aspectos:

- Diagnosticar el contexto e identificar las condiciones sociopolíticas y culturales.
- Caracterizar las condiciones y necesidades de la comunidad.
- Identificar las experiencias pedagógicas (o diálogo de saberes).
- Identificar las necesidades de educación en derechos humanos.
- Justificar el proceso educativo y pedagógico de la EDH.
- Definir la intencionalidad de la EDH y del proceso pedagógico.
- Caracterizar los temas y los enfoques. Por ejemplo, el enfoque diferencial y de género, al momento de construir la propuesta educativa.
- Propiciar el desarrollo de las habilidades, aptitudes y competencias para la EDH, tanto de los docentes como de los beneficiarios de la acción educativa.
- Determinar los objetivos de la EDH, conforme a las pedagogías críticas y constructivistas.
- Definir las modalidades educativas que se van a emplear (cursos, talleres, conferencias, diplomados, etc.).
- Definir los contenidos que deben ser desarrollados en los procesos educativos (algo que no puede estar por fuera: el tema diferencial, la multiculturalidad, etc.).

- Definir la metas cognitivas, procedimentales y actitudinales que se persiguen con el proceso educativo.
- Determinar las estrategias y las poblaciones hacia las que se dirige el proceso educativo.
- Establecer sistemas de evaluación, seguimiento, sistematización y registro de los eventos y procesos educativos.
- Aplicar los resultados de la práctica educativa a procesos de investigación-acción participativa.

Estos fundamentos fueron analizados en cuatro talleres regionales (Cali, Villavicencio, Cúcuta y Santa Marta), en donde, a instancias y en coordinación con el Programa Regionalizado de Atención a Víctimas de la Violencia, se presentaron las bases para su aplicación y sistematización en orden a desarrollar los objetivos y estrategias programáticas de la línea 6 del “Plan estratégico institucional de construcción de una cultura de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”.

Tanto las bases pedagógicas, metodológicas y curriculares que conforman el modelo pedagógico institucional serán publicadas en el año 2012, como parte de la estrategia de la Resolución número 753 de 2009.

4. Desarrollo de acciones de promoción, capacitación y difusión de los Derechos Humanos

Se continuó, entre otros, con el Concurso Universitario sobre Derechos Humanos y la Cátedra Ciro Angarita Barón.

- **Concurso Universitario de Derechos Humanos**

La Defensoría del Pueblo durante el año 2011 realizó el IX Concurso Universitario de Derechos Humanos con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID, operado por MSD Colombia Ltda. El propósito del concurso es impulsar y fomentar la incorporación de contenidos de derechos humanos en los planes de estudio y en los diseños curriculares de las carreras de pregrado de las instituciones educativas del nivel superior. Se trata de una competencia entre equipos conformados por estudiantes de últimos semestres que deben analizar, acompañados de un tutor, un caso hipotético de vulneración de derechos humanos en el cual el Estado se encuentra comprometido²⁰⁴.

El Concurso de Derechos Humanos ha logrado posicionar en los centros académicos de educación superior el análisis de casos concretos de violaciones a los derechos humanos de sujetos de especial vulnerabilidad que pueden ser competencia de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; entregar insumos académicos y pedagógicos a los centros docentes y a sus participantes; y ofrecer a esos grupos poblacionales y a sus organizaciones herramientas efectivas para la defensa y el litigio internacional.

204 El concurso se desarrolla siguiendo la técnica de entrenamiento en cortes de debate (*Moot Courts*), gracias a la cual, los estudiantes fortalecen su capacidad de investigación para la sustentación escrita y oral de sus argumentaciones. Los temas se seleccionan teniendo en cuenta la relevancia que tienen para la nación colombiana y para la comunidad internacional.

Para la novena versión se tuvo en cuenta la coyuntura laboral del país, por lo que se escogieron para la elaboración del caso hipotético los derechos de libertad y de asociación sindical, en el marco de formas de contratación atípica como las cooperativas de trabajo asociado, denominado *Enfermeros Cooperados vs. la República del Batey*. Se inscribieron 73 universidades de todo el país. El 23 de noviembre de 2011, se desarrolló la audiencia final de la competencia en las instalaciones de la Universidad Militar Nueva Granada. Resultó ganador el equipo de la Universidad Javeriana de Cali²⁰⁵.

La novena versión permitió hacer un balance positivo del impacto del concurso en la promoción y divulgación de derechos humanos. Esto lo demuestra el gran número de universidades inscritas para esta versión, 73 de todo el país, 58 centros de educación superior privados y 15 públicos.

Cuadro No. 1. IX Concurso Universitario: departamentos y universidades inscritas

Antioquia:	14	Cauca: 1	1	Norte de Santander:	4
Atlántico:	6	Córdoba: 1	1	Quindío:	1
Bogotá:	15	Chocó: 1	1	Risaralda:	2
Bolívar:	2	Huila: 3	3	Santander:	7
Boyacá:	2	Magdalena: 1	1	Sucre:	1
Caldas:	1	Meta: 3	3	Tolima:	1
Casanare:	1	Nariño: 2	2	Valle del Cauca:	4
Subtotal	41		12		20
Total	73				

Fuente: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, 2011.

- **Cátedra Ciro Angarita Barón**

La cátedra Ciro Angarita Barón es un programa institucional de la Defensoría del Pueblo, apoyado por la Fundación Konrad Adenauer, que se desarrolla anualmente para la formación especializada de funcionarios públicos y de miembros de Organizaciones No Gubernamentales, con temas específicos de derechos humanos, a través de sesiones organizadas temáticamente, con diferentes metodologías y con la participación de los asistentes en las temáticas abordadas. Dada la necesidad de acercar este programa de formación a las regiones donde el conflicto y la dinámica socioeconómica afectan de manera grave a la población, para el año 2011, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo dos ciclos de la cátedra Ciro Angarita Barón.

El primer ciclo. Su tema fue “Los derechos de las víctimas del conflicto armado”, en razón del debate sobre esta legislación y la necesidad de contar con el aporte de ponentes especializados que socializaran los temas y ayudaran a la formación y promoción de los

205 Para la fase escrita se recibieron 65 memoriales al cierre del plazo establecido, quedando 24 universidades finalistas para la fase oral que se llevó a cabo en Bogotá en la Universidad Militar Nueva Granada. Esta etapa eliminatoria se desarrolló en 24 audiencias, posteriormente 8 audiencias semifinales y 1 audiencia final con los equipos finalistas: Pontificia Universidad Javeriana de Cali en el papel de Estado y la Universidad EAFIT de Medellín en el papel de Comisión.

derechos de las víctimas. Se desarrolló en Medellín y se complementó con dos foros regionales en las ciudades de Neiva y Bucaramanga.

La cátedra regional que se realizó en Medellín²⁰⁶ en la que se abordaron temas como la concepción positiva y negativa del conflicto; infracciones al DIH y violaciones a los derechos humanos; el concepto de “víctima del conflicto”; la atención y orientación integral a las víctimas; medidas de reparación; restitución de tierras, entre otros. Se entregaron 81 certificados de asistencia a personas que pertenecen a la Fiscalía General de la Nación, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Acción Social, Procuraduría General de la Nación y miembros de organizaciones defensoras de derechos humanos y de universidades. Los foros regionales que complementaron este ejercicio descentralizado en Neiva y Bucaramanga contaron con la asistencia de 80 personas cada uno.

El segundo ciclo. Se llevó a cabo en conmemoración de los 20 años de la Constitución Política en Bogotá y contó con el apoyo de la Alianza Social e Institucional creada para el efecto²⁰⁷. En él se promovió un llamado a la sociedad civil y a las instituciones colombianas para reflexionar sobre el valioso cambio político que introdujo la Carta de 1991 a través de la cátedra²⁰⁸, con destacados profesores y expertos que abordaron temáticas, tales como:

La reforma a la Justicia, la Corte Constitucional Colombiana y la protección de derechos humanos, el estado de cosas inconstitucional en Colombia, el mandato constituyente y sustitución de la Constitución, sujetos de especial protección en la Constitución, la Constitución y los derechos de las comunidades étnicas, los derechos colectivos y del medio ambiente, los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales, los mecanismos de participación ciudadana, la sostenibilidad fiscal y la garantía de los derechos humanos, la jurisprudencia constitucional y la nueva forma de aplicar el derecho, la educación y cultura en la apropiación de la Constitución y los derechos humanos, derechos de niñez y juventud, derechos de las mujeres, la paz, el bloque de constitucionalidad, entre otros.

Se entregó certificado de asistencia a personas que cumplieron con el 70% de los requerimientos, pertenecientes a instituciones como la Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior, Rama Judicial, Contraloría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, miembros de organizaciones defensoras de derechos humanos y de la Academia, en total 83 personas.

206 Entre el 27 de mayo y el 5 de agosto de 2011, a través de 6 sesiones, 5 conferencias y un taller, cada 15 días, con una duración de 3 horas cada sesión.

207 La Alianza social e institucional estuvo integrada por la Corte Constitucional, el Centro de Estudios Constitucionales, Plural, la Vicepresidencia de la República, La Revista *Semana* y SEMANA.COM, la Defensoría del Pueblo, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Presidencia de la Cámara de Representantes; el Instituto Distrital de la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (IDPAC), el Instituto de Estudios para la Paz (Indepaz), el Centro de Memoria Histórica y Paz del Distrito, el Parlamento Andino, el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas (PNUD), la Personería de Bogotá, la Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Corporación Excelencia a la Justicia, el Grupo Estudiantil desde las Aulas, la Red de Beneficiarios y Defensores de la Tutela, la Federación de Departamentos, la Confluencia por la Democracia y contra la Guerra y la Confederación General del Trabajo (CGT).
http://viva.org.co/pdfs/actualidad/constitucion_20_anos/Plegable_XX_Constitucion.pdf

208 Esta cátedra se desarrolló en 16 sesiones temáticas entre el 9 de septiembre y el 15 de noviembre de 2011.
http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0850&_secc=08&ts=1

5. Reactivación de la Red de Promotores de Derechos Humanos

Tiene como meta inicial contar con un estado del arte actualizado, debido a que sus actividades tienen varios años de suspensión y la Defensoría considera necesario volver a activarlas. Así mismo, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos continúa apoyando los eventos regionales, como el Foro Regional de Derechos Humanos, realizado por la Universidad del Cauca con la colaboración de la Regional y las ONG de derechos humanos y el Diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, realizado por la Defensoría Regional de Nariño.

6. Capacitación de los personeros municipales

En el año 2012 se reiniciará a medida que los nuevos voceros de las comunidades locales asuman sus funciones.

7. Mesa CINEP de Educación para los Derechos Humanos

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos mantiene allí su presencia y apoya con debates, ponencias, análisis y propuestas el desarrollo de esa iniciativa.

8. Proyecto de Redes Territoriales para la Gestión Defensorial Descentralizada

Así mismo, dentro de las actividades que se adelantan a través de este proyecto, se elaboraron las siguientes recomendaciones, varias de las cuales responden a la tarea de promoción, divulgación y difusión de los derechos humanos en el departamento de Nariño, en los municipios de Ricaurte, Barbacoas, Mallama y Tumaco:

- Ante la aplicación de la Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas-, se recomienda al DANE la implementación de un censo actualizado de la población indígena Awá, que se pueda elaborar y verificar junto con sus autoridades y que esté acorde con la nueva realidad demográfica de la zona.
- Frente a la falta de reglamentación sobre el desminado humanitario por parte de organizaciones civiles y a la poca garantía en seguridad y resiembra de minas antipersonal en este territorio, el Proyecto Redes Territoriales recomienda al Programa Presidencial de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (Paicma), concretar una agenda de trabajo con la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), alentada por el proyecto Redes Territoriales, para que integre el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Camawari), lo más pronto posible y se establezcan compromisos concretos en cuanto a la atención integral y, sobre todo, la educación en el riesgo.
- El Plan de Salvaguarda del Pueblo Awá, que en varias ocasiones se había pospuesto, ha venido impulsándose durante varios meses de la mano del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Defensoría del Pueblo y algunas agencias de cooperación. Actualmente se encuentra en la última fase de concertación con el Gobierno nacional, proceso que el Proyecto Redes Territoriales

recomienda agilizar, para hacer frente a problemas como el desplazamiento forzado y las minas antipersonal, entre otros.

- Se recomienda al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode) hacer constante seguimiento al predio titulado al Cabildo Awá de Desplazados de Ricaurte, a través de visitas mensuales, así como garantizar el respeto por su territorio y su efectivo aprovechamiento por parte de los miembros del resguardo.
- De acuerdo con varias denuncias recibidas por el proyecto Redes Territoriales sobre señalamientos por parte del Ejército Nacional a algunos habitantes y líderes sociales de la zona y restricción de movimiento y transporte de alimentos, se recomienda a la Procuraduría General de la Nación que inicie las investigaciones respectivas, para establecer cuáles miembros de la fuerza pública son responsables de la tropa en esta zona.
- Se recomienda iniciar actividades de la segunda fase del proyecto lo más pronto posible, para dar continuidad y no perder los procesos ya adelantados con la comunidad.

9. Publicaciones

En lo que respecta a publicaciones realizadas por la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, se destacó el relanzamiento de la revista *Su Defensor*²⁰⁹ con los títulos *Constitución Política de Colombia 20 años* y *La Defensoría del Pueblo 20 años*, así como, especialmente, la edición y publicación del libro *Derechos fundamentales a medias e integralidad de derechos*²¹⁰ de Carlos Alberto Perdomo Castaño, asesor de la Defensoría vinculado a la DNPDH, que recibió el premio otorgado por la Defensoría a la mejor investigación en derechos humanos y contó con la presentación del ex constituyente Álvaro Echeverri Uruburu, que se extracta a continuación:

El trabajo tiene la virtud de concretar el debate jurídico político y social de qué hacer con tantas jerarquías de derechos y “a medias”, logrando dar una respuesta que implica un cambio de racionalidad y una aplicación práctica, con la obligación de asumir una perspectiva ética, normativa e institucional, en la que se debe reconocer la integralidad de los derechos humanos y la aplicación efectiva de los mismos.(...) por su contenido, estructura, planteamientos y desarrollo, puede afirmarse que constituye un aporte altamente significativo que enriquece la temática sobre los derechos sociales, derechos que dan especificidad y existencia al Estado Social de Derecho.

209 <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menurevista>.

210 http://www.defensoria.org.co/red/?_item=090501&_secc=09&cts=2&hs=0905.

EL OBSERVATORIO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En desarrollo de la función constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (CP art. 282), y del mandato legal de difundir el conocimiento de la Constitución Política, especialmente de los derechos fundamentales, sociales, económicos, colectivos y del ambiente (artículo 9°, ordinal 6°, de la Ley 24 de 1992), la Defensoría del Pueblo ha construido y consolidado 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 Interamericana de Derechos Humanos.

La labor de la Corte Constitucional en la interpretación y defensa de los derechos fundamentales -en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución Política- y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -como máxima intérprete del Pacto de San José de Costa Rica-, constituyen un objeto de estudio obligatorio en el ejercicio de la actividad institucional y misional de la Defensoría del Pueblo.

Antecedentes. El Observatorio de Justicia Constitucional se inició en el año 2001 en 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).

En este 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 sujetos vulnerables y de derechos, así como las subreglas vigentes en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parte de este trabajo se estructuró 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 primera fase.

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 distintas dependencias, en la coordinación con 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 la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de la selección de las sentencias que son de interés para el proyecto; de la elaboración de las subreglas vigentes; de la inclusión de los contenidos temáticos en los documentos y de la modificación y actualización de cada uno de los productos que se consolidan en el Observatorio.

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, en la que pueden ser consultados los diversos pronunciamientos judiciales de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹¹. La información está disponible en dos formatos: En documentos temáticos, organizados y sistematizados a partir de las *subreglas*²¹² que se derivan de las sentencias emitidas por dichos tribunales y en los textos originales de las sentencias proferidas.

Se trata de un proyecto que surgió al interior de la institución como una alternativa que, en sus inicios, perseguía reforzar el trabajo de investigación realizado por las distintas dependencias en su labor de promoción, protección y difusión de los derechos humanos y que ahora, en su propósito informativo, es de fácil acceso y puede ser utilizado por todas las personas, los funcionarios públicos y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de posibilitar soluciones a problemas cotidianos, justificar decisiones o calificar con argumentos constitucionales peticiones dirigidas a las autoridades públicas.

Metodología. Para analizar y sistematizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo utiliza una metodología mediante la cual extrae de cada sentencia la regla o subregla fijada por el respectivo tribunal en relación con su aplicación a circunstancias de hecho concretas de las normas generales y abstractas cuya integridad y supremacía debe defender, es decir, aquellas contenidas en la Constitución Política o en la Convención Americana de Derechos Humanos.

211 <http://observatorio.defensoria.org.co>. En esta página se recoge el trabajo que en los últimos años ha venido realizando el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo.

212 Para entender qué es una *subregla* es preciso recordar que cuando 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. *“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 frente a ciertas circunstancias de hecho concretas”*. Defensoría del Pueblo, *Observatorio de Justicia Constitucional*, Imprenta Nacional, 2007, Bogotá, p. XII.

Al analizar las sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana, el Observatorio de Justicia Constitucional extrae de cada decisión las subreglas²¹³ establecidas por cada uno de estos tribunales. Esta forma de aproximación a la jurisprudencia no sólo ofrece información acerca del modo en que estas cortes han aplicado y desarrollado los derechos humanos en circunstancias concretas, sino, también, cómo se otorga al público un instrumento para controlar la coherencia de la jurisprudencia constitucional e interamericana, en tanto la metodología permite identificar con facilidad los cambios de jurisprudencia o las posibles contradicciones en que incurren los mencionados tribunales.

Temas abordados por el Observatorio. En la actualidad, en el micrositio dispuesto en la página web, el Observatorio se ocupa de 18 temas que pueden agruparse en tres grandes bloques.

- m) El primer bloque temático se refiere a la jurisprudencia constitucional relacionada con 11 sujetos de especial protección²¹⁴. El tema más general de que trata este bloque tiene que ver con el desarrollo dado por 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. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado 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 dismantelar aquellas estructuras y prácticas sociales que determinan que ciertas personas y grupos sociales estén sometidos a formas injustificadas de subordinación²¹⁵. En consecuencia, los 11 sujetos de especial protección de que se ocupa el Observatorio en el micrositio dispuesto en la página web forman parte de grupos sociales históricamente marginados o discriminados. Estos 11 sujetos 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.
- n) En el segundo bloque se ha sistematizado y analizado la jurisprudencia relativa a seis derechos constitucionales que, 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

213 Como previamente se expuso, el resultado de cada ponderación de principios es lo que se conoce como una *subregla*, mediante la cual el juez que pondera formula, de manera abstracta, las condiciones de prevalencia de cierto principio frente a ciertas circunstancias de hecho concretas. 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 hecho similares*”. Ibídem, p. XII.

214 En el segundo informe del Observatorio de Justicia Constitucional (2007-2011), se incluyó un sujeto adicional (las víctimas del conflicto armado), el cual está pendiente de ser incorporado en la página web de la Institución.

215 Ibídem, p. V.

derechos son: derecho al debido proceso penal; hábeas corpus; derecho de petición; hábeas data; participación política y derechos colectivos.

- o) 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 el Pacto de San José de Costa Rica. Al respecto, vale la pena recordar que el artículo 93 de la Constitución Política, el cual se refiere al denominado bloque de constitucionalidad, amplía el contenido del texto constitucional con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es la máxima intérprete de este tratado 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.

6. Acciones del Observatorio. Para el año 2011, período objeto de este informe, el Observatorio se propuso como objetivos:

- a) La elaboración del segundo informe del Observatorio de Justicia Constitucional sobre el período marzo de 2007 - febrero 2011, y b) la actualización del micrositio previsto en la página web²¹⁶.

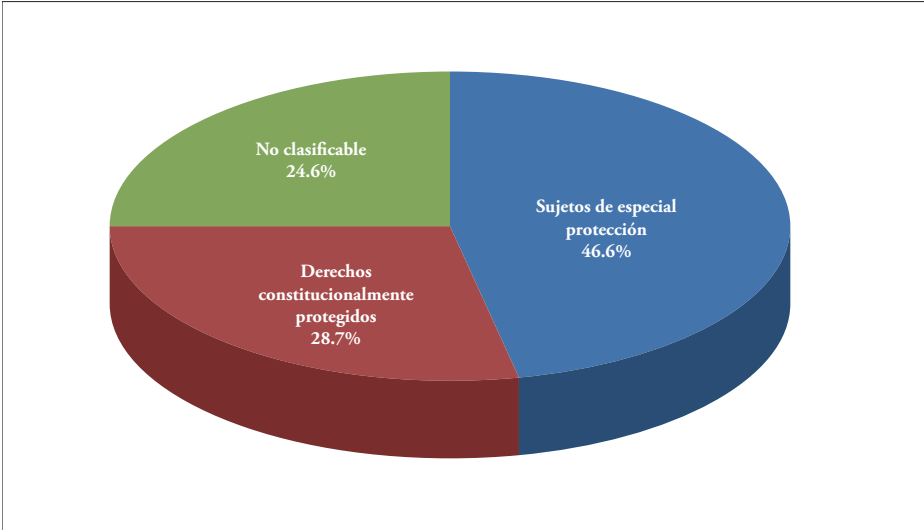
Para la elaboración del Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional se analizaron 4.303 sentencias publicadas por la Corte Constitucional en el período comprendido entre marzo de 2007 y febrero de 2011, tanto en materia de revisión de decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela (CP art. 241.9), como de control abstracto de constitucionalidad (CP art. 241, ord. 1º, 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, y 10). En esta oportunidad, a las categorías tradicionales del micrositio dispuesto en la página web se adicionaron las personas víctimas del conflicto armado y el derecho a la salud y se excluye de la clasificación el derecho al hábeas corpus como categoría autónoma. Esta modificación todavía no se ha trasladado al esquema tradicional de la página web, pues responde al hecho circunstancial de rescatar temas de amplio desarrollo jurisprudencial en el período objeto de análisis.

Los fallos no clasificables incluyen las sentencias en las que no existió pronunciamiento de fondo, tales como –en materia de constitucionalidad–, las sentencias que reconocen la cosa juzgada constitucional o que simplemente profieren una decisión inhibitoria; y en lo referente a la acción de tutela, las sentencias que se limitan a declarar la existencia de un hecho superado (carencia de objeto), daño consumado o actuación temeraria, e igualmente, aquellos casos en los que se niega el amparo invocando el desconocimiento de las reglas de procedibilidad de la acción (inmediatez, subsidiaridad, etc.). Por último, también se incluyen en esta categoría los demás temas que no son objeto expreso de seguimiento por el Observatorio de Justicia Constitucional.

Conforme a lo anterior, se destaca que el 24.6% de los fallos analizados no fueron susceptibles de clasificación, es decir, 1.057 sentencias; mientras que del total de la jurisprudencia clasificada, el 46.6% correspondió a sujetos de especial protección (2.004 sentencias) y el 28.8% a derechos constitucionalmente protegidos (1.242 sentencias).

216 El texto del segundo informe puede ser consultado en la página web: <http://observatorio.defensoria.org.co>

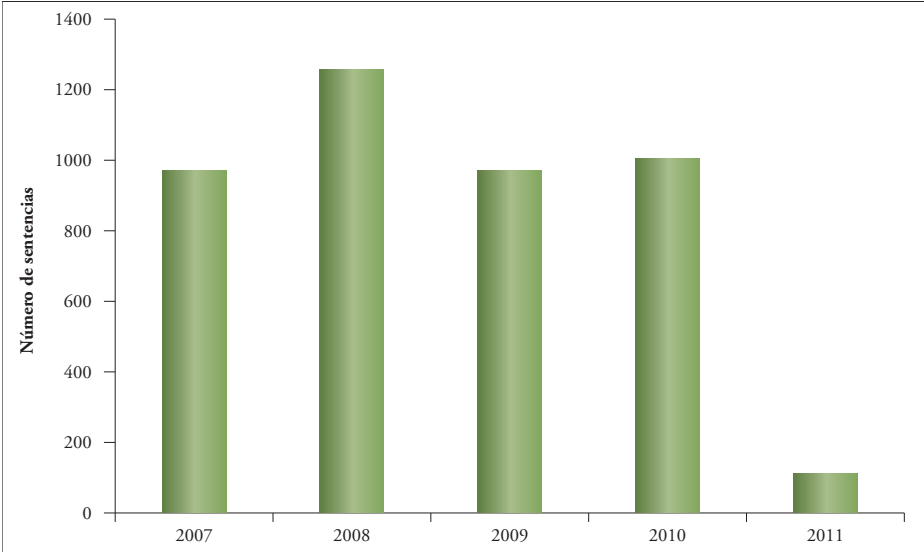
Gráfico No. 1. Clasificación de sentencias



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo- 2011.

En el período comprendido entre febrero y diciembre de 2007 fueron objeto de análisis 967 sentencias; 1.257 en 2008; 968 en 2009; 1.004 en 2010 y 107 en los meses de enero y febrero de 2011.

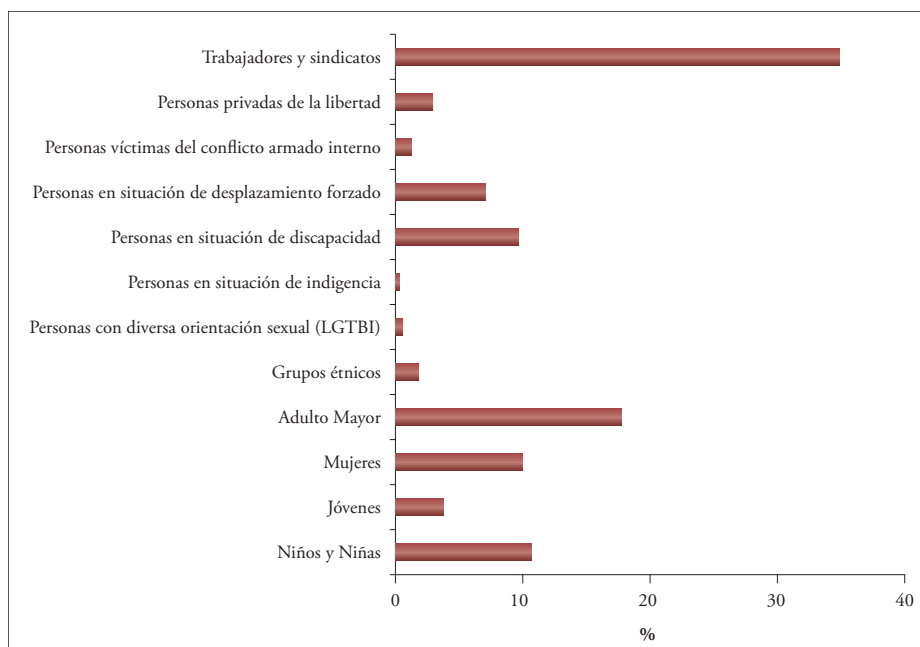
Gráfica No. 2. Distribución del total de sentencias por año



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-2011.

A continuación se presentará una relación de los principales resultados que se derivan de la clasificación de sentencias, en la que se encontrará una aproximación a los sujetos y derechos que demandan, en mayor medida, un pronunciamiento de la Corte Constitucional. Se espera que en las siguientes entregas el Observatorio pueda profundizar en los criterios de clasificación y en las categorías de registro y de subregistro²¹⁷, con el fin de tener una lectura más específica de las materias que, en cada período de análisis, exigen una mayor intervención del tribunal constitucional. En cuanto a las sentencias clasificadas por *sujetos de especial protección* se identificó que el 72.9% corresponde a cuatro categorías: trabajadores, el 34.8%; adultos mayores, el 17.6%; en proporciones similares, niños y niñas el 10.6% y mujeres el 9.9%.

Gráfica No. 3. Clasificación de sentencias por sujetos de especial protección

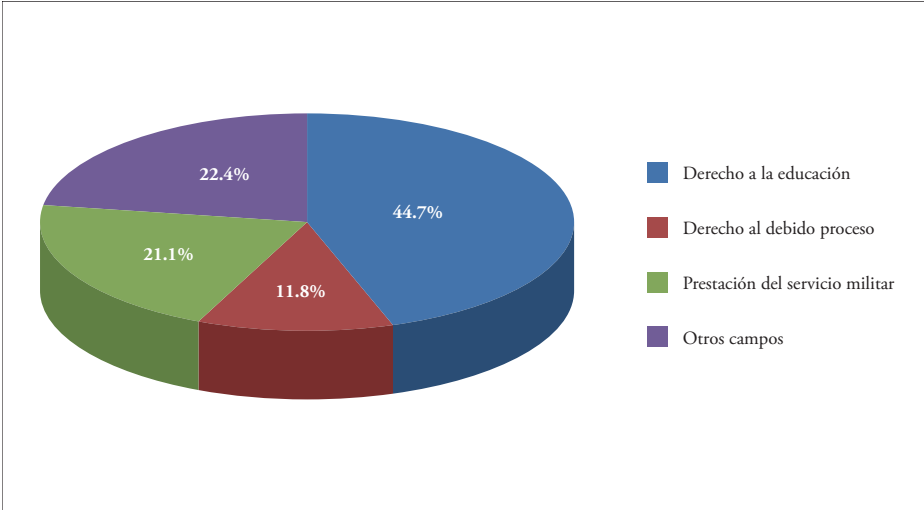


Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

Al examinar algunos sujetos de especial protección se encuentra, por ejemplo, que el 44.7% de los fallos clasificados en la categoría *jóvenes* tiene por objeto la protección del derecho a la educación, seguido por la prestación del servicio militar (21.1%) y 'otros campos' (22.4%). En esta última categoría se incluyen sentencias relacionadas con los derechos a la participación política, a la pensión de sobrevivientes y al libre desarrollo de la personalidad, entre otras.

217 El Observatorio de Justicia Constitucional en su página web clasifica las sentencias en sujetos de especial protección y derechos constitucionalmente protegidos (registro) y, a su vez, en cada una de dichas categorías, se realiza una nueva clasificación atendiendo a las *subreglas* identificadas y aquellas que se vayan identificando con el tiempo (subregistro).

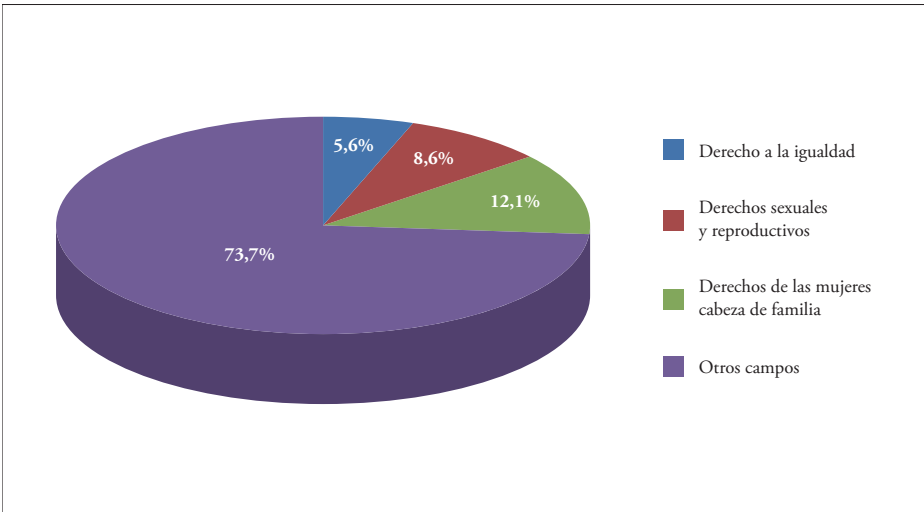
Gráfica No. 4. Clasificación de sentencias sobre jóvenes



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

De los fallos clasificados en la categoría *mujeres*, el 12.1% busca garantizar los derechos de las mujeres cabeza de familia, el 8.6% se dirige a salvaguardar los derechos sexuales y reproductivos y el 5.6% comprende el derecho a la igualdad. El subregistro ‘otros campos’ abarca el 73.7% de los fallos sistematizados, entre los cuales se relacionan la exigibilidad del derecho a la salud, las licencias de maternidad y la estabilidad laboral reforzada, entre otros.

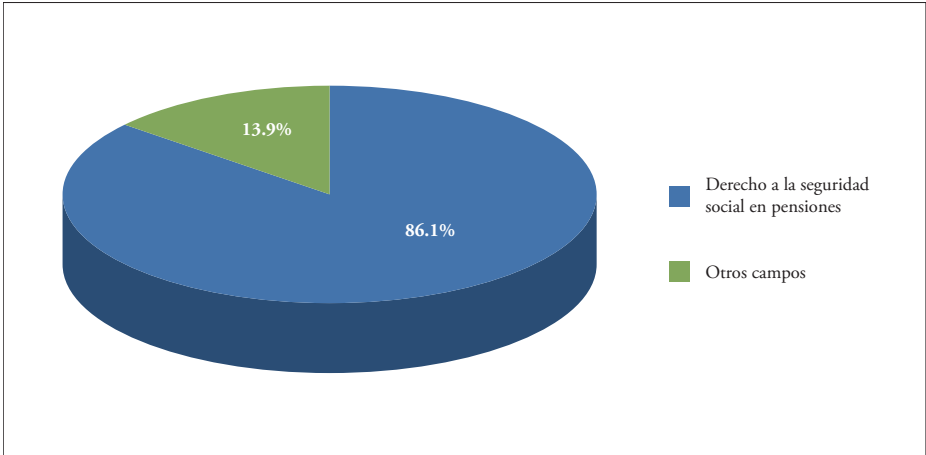
Gráfica No. 5. Clasificación de sentencias sobre mujeres



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

Los fallos analizados en la categoría *adultos mayores* representan el 10.9% del total de las sentencias clasificadas y el 17.6% de las correspondientes a sujetos de especial protección. La mayoría de estas sentencias corresponden al derecho a la seguridad social en pensiones (86.1%), y el 13.9% se refiere a temas como recuperación del espacio público, libertad de cultos, derecho a la vida digna, debido proceso y expedición de cédula de ciudadanía, entre otros.

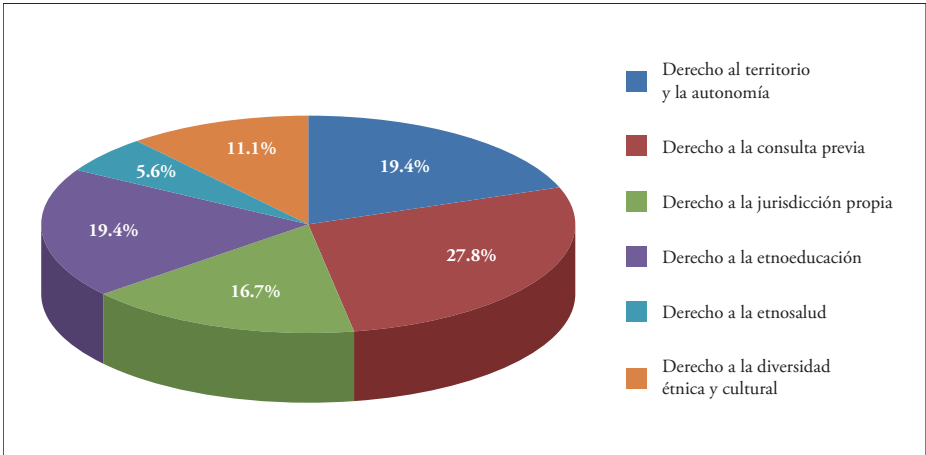
Gráfica No. 6. Clasificación de sentencias sobre adultos mayores



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

En lo referente a los *grupos étnicos*, el mayor número de pronunciamientos tiene por objeto la defensa del derecho a la consulta previa (27.8%), seguido por los derechos al territorio y a la autonomía (19.4%), a la etnoeducación (19.4%) y a la jurisdicción propia (16.7%).

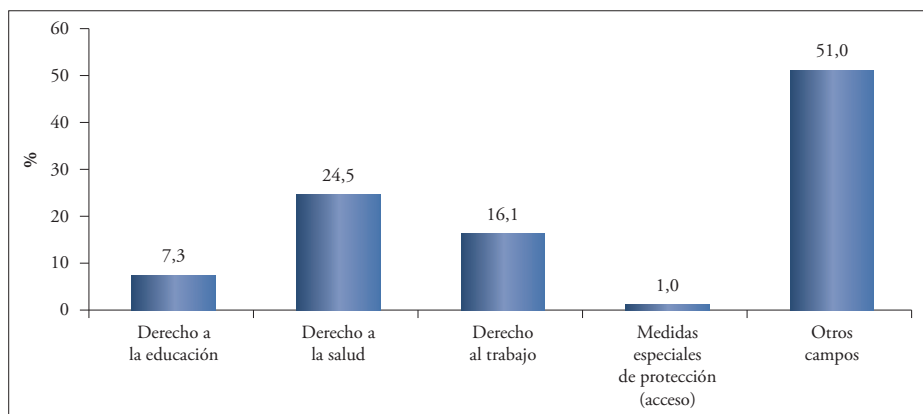
Gráfica No. 7. Clasificación de sentencias sobre grupos étnicos



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

En lo concerniente a la *población en condición de discapacidad*, el 24.5% de las sentencias analizadas se refiere al derecho a la salud, el 16.1% al trabajo y el 7.3% a la educación. El 51% restante son sentencias que involucran otros campos, entre los cuales se destacan el derecho a la igualdad, la pensión de invalidez, la sustitución pensional, el mínimo vital, la vida digna y el debido proceso.

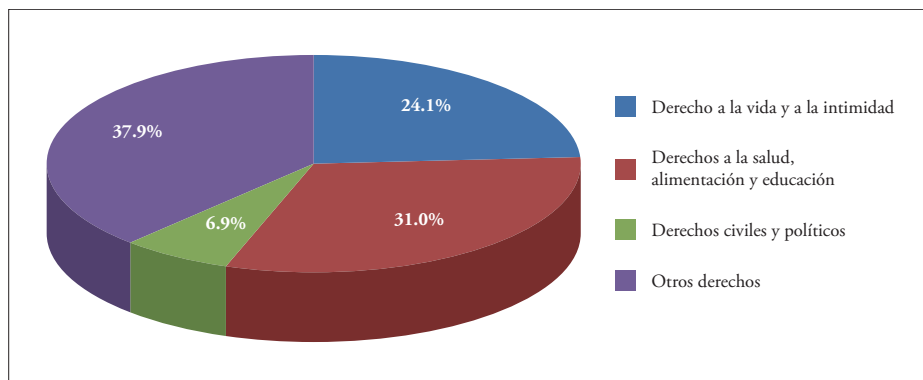
Gráfica No. 8. Clasificación de sentencias sobre personas en condición de discapacidad



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

El Observatorio de Justicia Constitucional identificó en este informe 58 sentencias relacionadas con los derechos de la *población privada de la libertad*. De estas, el 31% están vinculadas a la garantía del derecho a la salud, alimentación y educación; el 24.1% a los derechos a la vida y a la intimidad, y el 6.9% a los derechos civiles y políticos. El 37.9% de las sentencias se encuentra en el subregistro ‘otros campos’, en el que se incluyen fallos referentes a la unidad familiar, a la redención de penas, a la visita conyugal, etc.

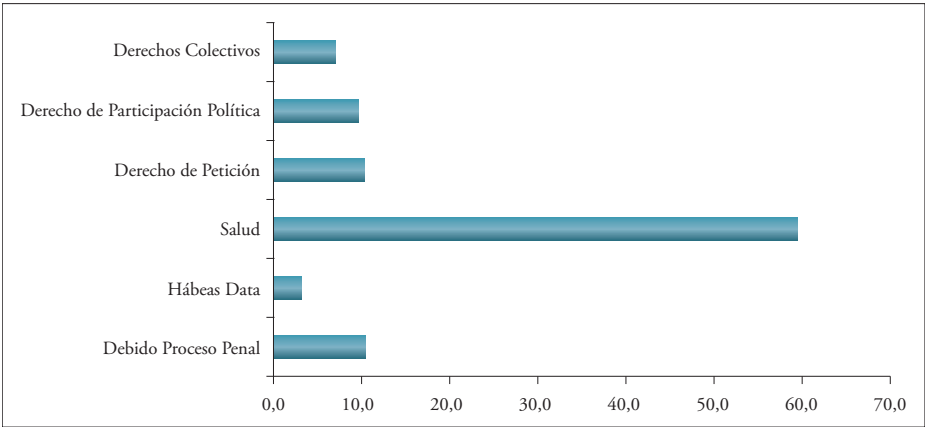
Gráfica No. 9. Clasificación de sentencias sobre personas privadas de la libertad



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-.

De las 1.242 sentencias clasificadas por *derechos constitucionalmente protegidos* se destaca que el 59.4% están orientadas a solicitar la protección del derecho a la salud, el 10.5% se relaciona con el debido proceso penal y el 10.3% con el derecho de petición. Estas tres categorías representan el 80.2% del total de la jurisprudencia analizada en esta categoría.

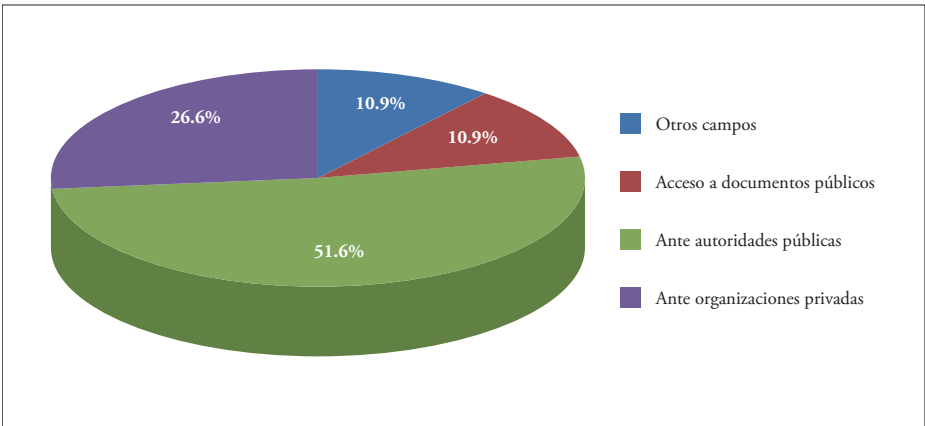
Gráfica No. 10. Clasificación de sentencias, según derechos constitucionalmente protegidos



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-

De las sentencias relacionadas con el *derecho de petición*, el 51.6% de los fallos se relaciona con la presentación de solicitudes ante autoridades públicas y el 26.6% ante organizaciones privadas. Así mismo, existen dos subregistros con el 10.9% referentes al acceso a documentos públicos y a ‘otros campos’, en este último se incluyen temas como el acceso a historias clínicas, actas de defunción, etc.

Gráfica No. 11. Clasificación de sentencias de derecho de petición



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional -Defensoría del Pueblo-

Conclusión. Las cifras previamente mencionadas ilustran en cada categoría (sujetos de especial protección y derechos constitucionalmente protegidos), las materias que demandan mayor atención de la Corte Constitucional. Sin embargo, el Observatorio también elaboró en el informe unas tablas anexas frente a cada una de las citadas categorías, en las cuales obtuvo *el porcentaje de participación sobre el total de sentencias clasificadas*. Así, con este otro enfoque estadístico se encontró que el mayor porcentaje de fallos proferidos por la Corte Constitucional, en cuanto a *sujetos de especial protección*, está relacionado con los trabajadores y sindicatos (21.5%), los adultos mayores (10.9%), los niños y niñas (6.5%), las mujeres (6.1%), las personas en situación de discapacidad (5.9%), y las personas en situación de desplazamiento (4.4%)²¹⁸. Al cruzar esta información, tanto con las categorías de registro y de subregistro, como con los *derechos constitucionalmente protegidos*, se encuentra un número considerable de providencias relacionadas con los derechos a la salud (22.7%), la seguridad social en pensiones (9.4%) y el debido proceso penal (4.0%). También se someten a juicio permanente de la Corte: el derecho a la protección integral de los niños y niñas (3.7%), el derecho de petición (3.9%), especialmente, ante autoridades públicas (2.0%), el derecho de acceso a cargos públicos (3.0%), y el derecho a la educación (1.0%)²¹⁹.

Obsérvese cómo la dinámica de la Corte, en cuanto a los criterios de clasificación del Observatorio de Justicia Constitucional, se encuentra especialmente enfocada a la protección del derecho a la salud, los derechos de los trabajadores y sindicatos y el derecho a la pensión, este último estrechamente vinculado con el amparo del derecho de petición y la defensa de los derechos de los adultos mayores. Por último, como sujetos de especial protección, se destaca el porcentaje de providencias relacionadas con personas en situación de discapacidad y personas en situación de desplazamiento, pues ello indica que es necesario –como ha insistido la Corte–, impulsar medidas de política pública que protejan sus derechos y que, por ende, reduzcan la intervención del tribunal constitucional.

218 A diferencia de los porcentajes anteriormente expuestos (gráfica 1), que se calcularon sobre el número de fallos referentes a sujetos de especial protección, estos se obtuvieron sobre el total de las sentencias clasificadas.

219 A diferencia de los porcentajes anteriormente expuestos (gráficas 10 y 11), que se calcularon sobre el número de fallos referentes a derechos constitucionalmente protegidos, estos se obtuvieron sobre el total de las sentencias clasificadas.



III. INFORME ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Esta parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República comprende dos capítulos: 1. La entidad y 2. La modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

Suministra la información sobre la estructura orgánica y funcional, el Plan Estratégico Institucional (PEI), el desarrollo financiero y administrativo, la cooperación internacional, el talento humano y las actividades que se adelantaron para alcanzar la modernización y la cualificación de la gestión defensorial.

LA ENTIDAD, LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL

Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.

Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.

Mejorar el modelo de gestión, adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.

Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional^{P20}.

1. LA ENTIDAD

1.1. Presentación de la entidad

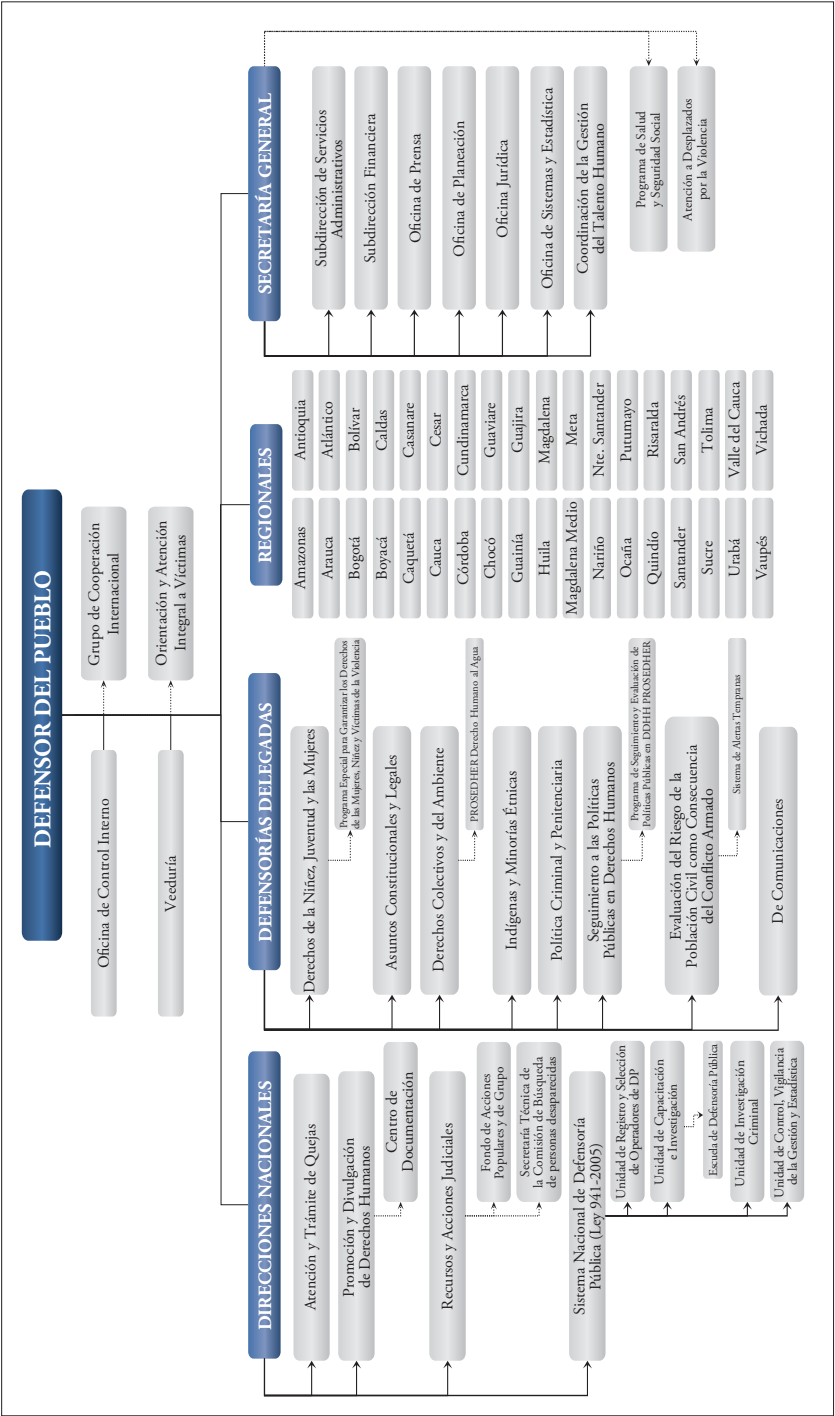
La Defensoría del Pueblo tiene la misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el marco de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista. Para desarrollar esta misión cuenta con una estructura orgánica que le permite ejercer las funciones que le asignan la Constitución Política y las leyes.

Le corresponde también a la Defensoría del Pueblo adelantar una tarea de formación de la opinión pública sobre los Derechos Humanos a través de actos, reportes, posiciones defensoriales, pronunciamientos y declaraciones, que permitan interpretar los acontecimientos del devenir nacional desde la perspectiva del respeto, la garantía y el ejercicio de los Derechos Humanos. Esto contribuye a la formación de los ciudadanos para que sean conscientes de sus derechos y deberes y participen efectivamente en la defensa de los Derechos Humanos y en la vida democrática del país.

1.1.1. Estructura orgánica. Ley 24 de 1992, artículo 18

La Ley 24 de 1992, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política, establece la estructura de la Defensoría del Pueblo. Ver organigrama.

Organigrama No. 1. Organigrama de la Defensoría del Pueblo. Año 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/organigrama.pdf>

1.1.2. Funciones de la Defensoría del Pueblo

La Constitución de 1991, en su artículo 282, le asignó al Defensor del Pueblo las siguientes funciones:

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

Así mismo, en desarrollo del artículo 283 constitucional, se expidió la Ley 24 de 1992, por medio de la cual se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones, entre las que se asignaron 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.

Otras funciones asignadas a la Defensoría del Pueblo

Además de las funciones a cargo del Defensor del Pueblo señaladas por la Constitución Política de Colombia y en la Ley 24 de 1992, a la entidad le han venido adicionando nuevas funciones y responsabilidades.

Dado que se trata de una normativa amplia y dispersa, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales realizó el acopio de tales funciones de acuerdo con las temáticas

principales, e identificó más de 50 funciones, agrupadas en dos períodos: 1) del año 1992 al 2007 y 2) del año 2008 al 2011, las cuales se señalan a continuación:

Funciones asignadas en el periodo 1992 a 2007

a) Temática - Servicio de defensoría pública y atención a personas privadas de la libertad:

- 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.
- El art. 6º del Decreto 2160 de 1992 consagra 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.
- 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.
- El Decreto 1542 de 1997 estableció un programa especial de beneficios administrativos para los condenados a penas privativas de la libertad. Según este 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 de modo 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 mediante la asistencia jurídica a los internos prevista en el Decreto 1542.
- 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”.
- La Ley 941 de 2005 creó el Sistema Nacional de Defensoría Pública como servicio organizado, dirigido y controlado por el Defensor del Pueblo, para garantizar la asistencia jurídica y la representación judicial de las personas que lo requieran en materia penal, según lo dispone el artículo 13.
- 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.
- 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.

b) Temática - Atención a poblaciones vulnerables o víctimas:

- La Ley 288 de 1996 –por medio de la cual se consagran 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.

- 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 Presidencial 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 418, por lo que hace a las facultades del Defensor del Pueblo.
- 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.
- 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.
- 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.

c) Temática - Participación en comités, consejos o comisiones especiales:

- 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 en cuestión, el Defensor ya no hace parte.
- El Decreto 2062 de 1995, modificado por el artículo 1º del Decreto 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.
- 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.
- 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.
- Mediante el Decreto 1396 de 1996, el Gobierno nacional dispuso la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, integrada, entre otros, por el Defensor del Pueblo, según el artículo 1º.

- El Gobierno nacional, por medio del Decreto 174 de 1996, creó el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, en el cual participa el Defensor del Pueblo.
- 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 1068 de 1997.
- 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.
- 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.
- El Defensor del Pueblo es miembro del Consejo Nacional del SIDA, previsto en el artículo 47 del Decreto 1543 de 1997.
- 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.
- 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.
- La Ley 434 de 1998 creó el Consejo Nacional de Paz, uno de cuyos miembros es el Defensor del Pueblo, según el artículo 4º.
- Según la Resolución número 1052 de 1998 del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo participa en el “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”.
- 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.
- 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.
- La Ley 1009 de 2006 creó el Observatorio de Asuntos de Género, cuya orientación está a cargo de un Comité Interinstitucional, en el cual participa la Defensoría Delegada para la Niñez, la Juventud y la Mujer, según el artículo 4º.
- La Ley 1146 de 2007 contiene normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños y adolescentes víctimas de abuso sexual. El artículo

3º creó el Comité Interinstitucional Consultivo del cual hace parte el Defensor del Pueblo o su delegado.

- De acuerdo con el art. 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.

d) Temática - Defensa y protección de derechos colectivos y del ambiente:

- 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 en el medio ambiente o en 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.
- 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.

e) Temática - Promoción y divulgación de derechos:

- 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.
- 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.
- 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.
- La Ley 812 de 2003 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 (ordinal 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.

- 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 ordinal 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) Temática - Órgano de control

- El párrafo 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.
- 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, ordinal 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 para los efectos de medir la realización y desarrollo de tales DESC. De igual forma, la Defensoría del Pueblo, 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.
- 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 y adolescentes.
- Según el párrafo 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.

g) Temática - Mecanismos de protección de derechos - Recursos y acciones de carácter judicial

- 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.
- El art. 33 del Decreto Ley 2591 de 1991 faculta al Defensor del Pueblo para insistir en 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.

- 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 en lo que se refiere al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.
- Según el ordinal 4º 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.
- 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.
- 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).
- 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 ordinal 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.
- La Ley 1095 de 2006 reglamentó el derecho fundamental de hábeas corpus consagrado en el artículo 30 de la Constitución. Según el ordinal 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.

Funciones asignadas en el periodo 2008 a 2011:

- El artículo 20 de la Ley 1183 de 2008, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios, establece que “corresponderá a la Defensoría del Pueblo la promoción y asesoramiento a las personas y comunidades para el trámite de la declaratoria de pertenencia prevista en la presente ley”.
- El artículo 5º de la Ley 1224 de 2008, por la cual se implementa la Defensoría Técnica de la Fuerza Pública, señala que la Defensoría del Pueblo impartirá las políticas para esta Defensoría Técnica.
- El artículo 29 de la Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, establece la conformación del Consejo Nacional del Adulto Mayor, del cual hará parte “7. Un delegado de la Defensoría del Pueblo”.
- El artículo 35 de la Ley 1257 de 2008, 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 y de Procedimiento Penal, así como la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, determina que “en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo crearán el comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esta ley que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres”.

El artículo 15 de la Ley 1336 de 2009, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001 sobre lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, determina que la Defensoría del Pueblo compilará 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 y adolescentes. Así mismo, será distribuida con el criterio estratégico que ella defina y estará disponible en forma impresa y magnética. En todo caso, será accesible al público en internet. También publicará informes defensoriales sobre la temática de la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.

- El artículo 27 de esta ley crea el Comité Nacional Interinstitucional como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social, para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la ESCNNA, del cual hace parte la Defensoría del Pueblo como invitado permanente.
- El artículo 7º de la Ley 1381 de 2010, por la cual se desarrollan los artículos 7º, 8º, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4º, 5º y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales) y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes, sobre los derechos en las relaciones con la justicia, determina que “Los hablantes de lenguas nativas que por razones jurídicas de cualquier índole, tengan que comparecer ante los órganos del Sistema Judicial Nacional, tendrán derecho a actuar en su propia lengua, y las autoridades responsables proveerán lo necesario para que, en los juicios que se realicen, quienes lo solicitaren sean asistidos gratuitamente por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.
- El artículo 20 de la Ley 1384 de 2010, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia, establece que la Defensoría del Pueblo concurrirá como garante de los derechos de los usuarios para la prestación con calidad de los servicios oncológicos.
- El artículo 10 de la Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones, ordena que “2. Modifique la estructura orgánica y/o la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Alta Consejería para la Reintegración, como entidades comprometidas en el desarrollo de la implementación de la presente ley, así como para adoptar las medidas presupuestales a que haya lugar”.
- El artículo 23 de la Ley 1437 de 2011 (que rige a partir del 2 de julio de 2012), por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades, tiene

“el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo, recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación”.

Así mismo, el ordinal 2 del artículo 32 señala que “... y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas”.

- El artículo 118 de la Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, señala que “La Superintendencia Nacional de Salud implementará procedimientos participativos que permitan la operación del sistema de forma articulada, vinculando las personerías, la Defensoría del Pueblo, las contralorías y otras entidades u organismos que cumplan funciones de control”.
- El ordinal 2º del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, señala que “Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios”.

Igualmente, el párrafo único del artículo 38, Principios de la prueba en casos de violencia sexual, indica que “La Fiscalía General de la Nación, contando con los aportes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, organismos internacionales y organizaciones que trabajen en la materia, creará un protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en el que se contemplen medidas jurídicas y psicosociales y aspectos como el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la investigación, el trato, la atención y la asistencia a las víctimas durante todas las etapas del procedimiento, y acciones específicas para la atención de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas”. (subrayas agregadas).

El artículo 43, Asistencia judicial, establece que “la Defensoría del Pueblo prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, el Defensor del Pueblo efectuará los ajustes o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato.

Parágrafo 1º. El Defensor del Pueblo, en el término de seis (6) meses, reorganizará la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas en la presente ley.

Parágrafo 2°. La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Para ello, designará representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente a la asistencia judicial de las víctimas a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales y un componente de asistencia para mujeres víctimas”.

- El artículo 110 de la Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, creó la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) integrada por un (1) delegado del Ministerio del Interior y un (1) delegado del ICBF, quienes serán copresidentes de la comisión; un (1) delegado de la Procuraduría, un (1) delegado de la Defensoría del Pueblo, un (1) delegado de la Fiscalía, un (1) delegado del Consejo Superior de la Judicatura, un (1) delegado de la Policía de Infancia y Adolescencia, un (1) delegado de la Alianza por la Niñez, un (1) delegado del Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Universidad Nacional y dos (2) delegados de entidades territoriales. La comisión tendrá como propósito verificar que el sistema cumpla la finalidad pedagógica, específica y diferenciada y que garantice la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, para el cual fue creado.

2. LA MODERNIZACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEFENSORIAL

2.1. La Planeación Estratégica

En el Plan Estratégico 2009-2012 se establecieron objetivos concretos, se señalaron metas y se construyeron indicadores, todo ello basado en la metodología del *Balanced Scorecard*²²¹. Esta metodología permitió garantizar la unidad y el enfoque en los esfuerzos de los directivos por periodos anuales y a largo plazo, visualizar la correspondencia entre los objetivos y los procedimientos, identificar las necesidades críticas en cuanto al desarrollo de habilidades y cualificación de las mismas, brindar atención especializada y facilitar la cuantificación de necesidades de recursos, tanto humanos como financieros, para lograr transformar los propósitos en realidades.

El plan hace énfasis en los criterios de género y en los sujetos de especial protección, así como en los de territorialidad, articulación y participación, tal como se observa a continuación:

- **Género y sujetos de especial protección**

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, sin distingo de edad, raza o condición, para que gocen plenamente de los mismos y tengan una vida digna.

La Defensoría del Pueblo protege, defiende y brinda atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad o exclusión tales como niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, reclusos y grupos étnicos, con el fin de prevenir amenazas o vulneraciones de sus Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo valora y acoge el lenguaje incluyente. Así lo refleja y manifiesta en todo documento y expresión institucional.

- **Gestión defensorial**

La Defensoría del Pueblo atiende a los habitantes del territorio nacional, teniendo en cuenta las particularidades regionales y locales, su contexto social, económico, político,

221 Fuente: Publicación Plan Estratégico Institucional 2009-2012 Defensoría del Pueblo, página 10, párrafo 3.

ambiental, cultural e institucional, para incidir en la realización y exigibilidad de sus Derechos Humanos y en el respeto del Derecho Internacional Humanitario.

- **Articulación**

La articulación se desarrolla a nivel interno y externo de la Defensoría del Pueblo.

1. A nivel interno, asegura la unidad en la acción de la Defensoría y desarrolla mecanismos de coordinación y de participación intrainstitucional respecto de políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas.
2. A nivel externo, genera alianzas y apoyos estratégicos con todos los entes territoriales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito nacional e internacional, que contribuyan de manera eficaz a la promoción, prevención, divulgación, protección y defensa de los Derechos Humanos, así como al respeto del Derecho Internacional Humanitario, preservando la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la Defensoría del Pueblo.

- **Participación**

La acción de la Defensoría del Pueblo es plural e incluyente. Previo estudio de la situación de Derechos Humanos, convoca a los actores sociales, agentes estatales y organizaciones internacionales con el fin de evaluar su contexto y formular estrategias y recomendaciones orientadas a la realización efectiva de los Derechos Humanos y al respeto del Derecho Internacional Humanitario.

- **Víctimas del conflicto armado interno**

Las víctimas del conflicto armado interno son sujetos de derechos y, en esa condición, la Defensoría del Pueblo impulsa la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

2.2. Misión y visión de la Defensoría del Pueblo

- **Misión**

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos en el marco del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:

- Promoción y divulgación de los Derechos Humanos.
- Prevención, protección y defensa de los Derechos Humanos.
- Fomento del respeto al Derecho Internacional Humanitario.

- **Visión**

En el 2012, la Defensoría del Pueblo es reconocida en el ámbito nacional e internacional por el impulso a la realización efectiva de los Derechos Humanos, por su incidencia en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de derechos, y por contribuir al avance en la construcción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que promueva la convivencia pacífica.

2.3. Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2012

La Defensoría del Pueblo adoptó el Plan Estratégico Institucional²²² 2009-2012, mediante la Resolución número 753 del 8 de junio de 2009. El plan comprende siete líneas de visión, que se desarrollan a través de productos estratégicos.

El plan se diseñó con la participación de la alta dirección y es producto de la concertación en cuanto a las necesidades de los usuarios. De esta forma, se generaron dos vectores para la atención, los cuales se definen así: i) las víctimas del conflicto armado y ii) otros sujetos de derechos.

Para el año 2011 y con el fin de lograr las metas propuestas a través de los vectores de atención establecidos, el equipo de trabajo de la entidad a nivel nacional y regional enfocó su quehacer, en gran medida, en las víctimas del conflicto armado y otros sujetos.

Sistemas de control y seguimiento de la planeación de la entidad

Mediante la Resolución número 349 del 15 de marzo de 2010 se adoptó el Sistema de Control de Gestión Strategos para el seguimiento y control del Plan Estratégico Institucional, del Plan Operativo Estratégico (POE) y del Plan de Acción Funcional (PAF), de cada una de las dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Mediante la Resolución 1991 del 30 de diciembre de 2010 se adoptó el Manual de Indicadores para el Plan Operativo Estratégico y para el Plan de Acción Funcional con el objetivo de que directivos, funcionarios, cooperantes y ciudadanos puedan hacer seguimiento a la planeación institucional y verificar la gestión de la entidad.

Los indicadores se publican mediante reportes mensuales en el aplicativo Strategos para brindar información oportuna, confiable y práctica. Los resultados también son publicados en la página web de la entidad²²³.

2.3.1. Líneas de visión del Plan Estratégico Institucional 2009-2012

a) Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

El Defensor del Pueblo, con su autoridad, prestancia e influencia, orienta el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.

Sus pronunciamientos suscitan confianza, credibilidad y legitimidad en la comunidad en general así como en las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, fijando directrices y promoviendo la participación de los distintos agentes involucrados en la realización de los Derechos Humanos.

b) Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

La Defensoría del Pueblo asume una posición proactiva respecto del ejercicio de los Derechos Humanos en el país, de manera que las acciones defensoriales contribuyan a adoptar políticas públicas que aseguren la plena efectividad de los Derechos Humanos.

222 Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/resolucion753PlanEstrategico.pdf>

223 Consultar en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/ejecucionPoe2011.pdf>

La Defensoría evalúa la forma como las instituciones del Estado actúan e inciden en el grado de realización efectiva de los Derechos Humanos, y promueve entre las autoridades públicas la incorporación de procesos idóneos de análisis y medición.

c) Línea de visión 3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial

Brinda atención oportuna a las personas, mediante la orientación, asistencia y asesoría, para contribuir a la realización de sus derechos con el fin de que cese la amenaza o la vulneración de los Derechos Humanos y se restablezca su ejercicio.

d) Línea de visión 4. Acceso a la justicia

La acción defensorial, de acuerdo con la Ley, promueve el acceso a la justicia de los habitantes del territorio nacional e impulsa la realización de este derecho de los colombianos en el exterior.

Realiza, de oficio o a instancia de parte, acciones públicas en defensa de la Constitución Política y de los derechos fundamentales y colectivos.

e) Línea de visión 5. Prevención y protección de los Derechos Humanos

La Defensoría del Pueblo promueve la adopción de medidas de prevención ante las amenazas de vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y contribuye a que se desarrollen acciones de protección por parte de las autoridades competentes del Estado.

f) Línea de visión 6. Construcción de una cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

La Defensoría del Pueblo adelanta programas educativos y de capacitación dirigidos a personas, servidores públicos y comunidades sobre sus derechos, políticas públicas y mecanismos constitucionales para hacerlos efectivos.

La Defensoría del Pueblo orienta y fortalece la intervención de personas y actores sociales en los espacios democráticos de participación ciudadana.

g) Línea de visión 7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial

La Defensoría del Pueblo desarrolla un sistema de gestión integral para:

- Consolidar una entidad abierta, plural, participativa y capaz de ajustarse a las exigencias y demandas del entorno.
- Fomentar el desarrollo integral del talento humano, mediante su formación y bienestar.
- Mejorar el modelo de gestión, adecuando las responsabilidades y competencias, para fortalecer la gestión regional y el trabajo en equipo.
- Aumentar la obtención de recursos en el ámbito local, nacional e internacional para fortalecer la autonomía y mejorar la eficiencia y eficacia institucional.

Porcentaje de cumplimiento de las actividades propuestas para el año 2011, según líneas de visión

El cuadro número 1 permite visualizar, por línea de visión, el porcentaje de cumplimiento de las actividades propuestas para el año 2011, el cual fue del 98%, sobre un total de 35 productos estratégicos, mientras que durante 2010 la ejecución fue del 93% respecto de un total de 58 actividades planeadas.

Durante la vigencia del 2011 la línea de visión de magistratura moral logró una ejecución del 97%, realizando actividades programadas en el plan.

La línea de visión 2, incidencia en la formulación de la política pública, logró una ejecución del 94% y la línea de visión 3, asistencia, asesoría y orientación defensorial, logró una ejecución del 99% de las actividades planeadas.

Las líneas 4, 5 y 6, acceso a la justicia, prevención y protección de los Derechos Humanos y creación de una cultura de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, lograron un cumplimiento del 100%, con 5, 3 y 3 actividades programadas, respectivamente.

El consolidado de ejecución del Plan Estratégico registra la mejor ejecución en la línea 5, con un porcentaje de 99% y un total de 11 actividades planeadas.

Es importante señalar que en la línea de visión 7, modernización y cualificación de la gestión defensorial, durante el año 2011 se desarrollaron actividades que no se encuentran incorporadas en el Plan Operativo Estratégico.

Cuadro No. 1. Ejecución Plan Estratégico 2009-2011

Líneas de Visión	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Activ. Progr.	% de Cumpl.	Consolidado Actividades	% de cumpl. acumulado
	2009		2010		2011		Total	
1. Ejercicio de la magistratura moral	25	78	27	91	15	97	67	89
2. Incidencia en la formulac. gestión de la política pública	9	81	11	94	5	94	25	90
3. Asistencia, ases. y orientac. defensorial	3	82	8	94	4	99	15	92
4. Acceso a la Justicia	3	86	4	100	5	100	12	95
5. Prevenc. y protección de los DDHH	4	96	4	100	3	100	11	99
6. Construcción de una cultura de los DDHH y derecho internacional humanitario	14	76	4	81	3	100	21	86
7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial	25	68	0	0	0	0	25	23
Totales	83	81	58	93	35	98	176	91

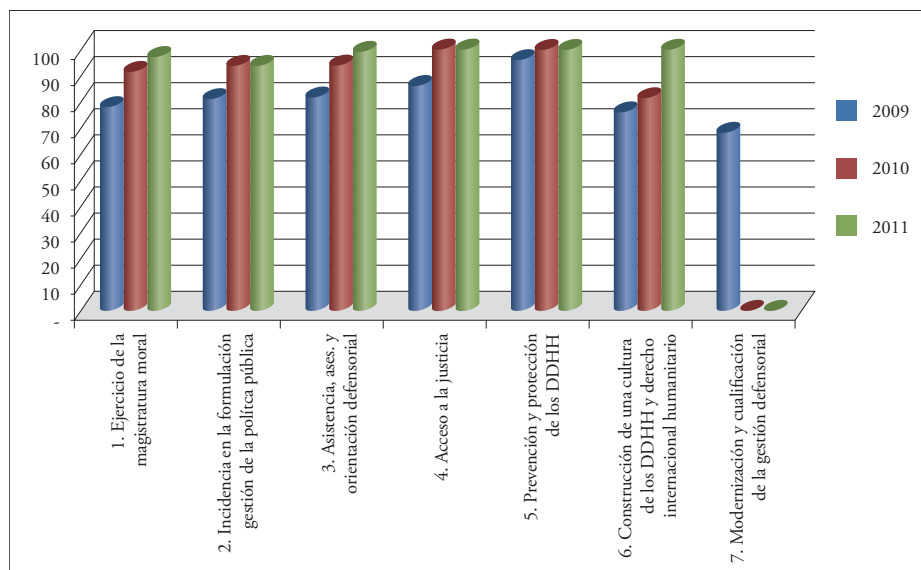
Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación

De lo anterior se puede deducir que durante el periodo 2009 a 2011 se han programado en total 176 actividades, de las cuales el 91% fueron culminadas. Es de anotar que tales actividades contribuyeron con algunos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo²²⁴ 2010-2014, particularmente los relacionados con la identificación de la problemática en

224 Consultar en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

materia de víctimas del conflicto armado y los relacionados con la consolidación para la paz. Ver gráfico número 1.

Gráfico No. 1. Ejecución Plan Estratégico (% por líneas de visión) 2009-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

2.4. Plan Operativo Estratégico – Actividades POE 2011

Para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012, la Defensoría elaboró el Plan Operativo Estratégico (POE) 2011, que define las acciones puntuales por realizar.

Actividades del Plan Operativo Estratégico 2011

A continuación se relacionan las actividades programadas en el Plan Operativo Estratégico 2011 para cada vector y por cada una de las líneas de visión.

Vector 1. Víctimas del conflicto armado

Contiene actividades específicas tendientes al cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, de conformidad con las leyes.

Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

1. Informe y audiencia defensorial sobre la situación de derechos humanos en las zonas de frontera del nororiente de Colombia: Norte de Santander, Boyacá y Arauca.
2. Informe de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de niños y adolescentes en los departamentos de Meta, Vichada y Guaviare.

3. Informes subregionales de riesgo para la población civil de los municipios del bajo Atrato: Riosucio, Belén de Bajirá y Carmen del Darién, y riesgo para la población civil de los municipios del sur del Tolima: Ortega y Chaparral.
4. Informes subregionales de riesgo para la población civil de los departamentos de la costa norte colombiana: Bolívar, Córdoba y Sucre, y subregional de riesgo para la población civil de la cuenca del río Guaviare: Guaviare, sur del Meta, Guainía y Vichada.
5. Informe de seguimiento sobre protección del derecho a la tierra y la propiedad en la población de Cantalaura, en el Norte de Santander, y sobre protección del derecho a la tierra y la propiedad en la población de Alto Mira, en Nariño.
6. Informe de seguimiento de la situación de la tenencia de tierras en Córdoba.
7. Informe defensorial sobre el desplazamiento en la frontera colombo-ecuatoriana.
8. Informe de la audiencia defensorial sobre superación del desplazamiento forzado en las comunidades retornadas a Las Pavas y reubicadas en La Pampa, en el Magdalena Medio, y
9. Documento sobre la dinámica actual del desplazamiento forzado.

Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

1. Informe sobre el contenido y alcance del derecho a la reparación integral.
2. En el Decreto 1740 de 19 de mayo de 2010 –por medio del cual se reglamentó el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, sobre la protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, se logró incorporar la propuesta de la Defensoría del Pueblo sobre las medidas de protección en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Línea de visión 3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial

1. Elaboración de una *Guía de atención para la orientación y la asesoría de las víctimas del despojo de tierras*.
2. Elaboración de un protocolo de acompañamiento sicojurídico a víctimas en audiencias judiciales con énfasis en la etapa de reparación y sentencia.
3. Ajuste a la Guía de orientación psicojurídica a víctimas de minas antipersonal y municiones sin explotar (MUSE), e implementación de la misma.
4. Elaboración y aplicación del protocolo de orientación y asesoría a las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario de los pueblos indígenas.
5. Aplicación del protocolo de orientación psicojurídica a mujeres y niños por el delito sexual en el marco del conflicto armado.
6. Conjuntamente con el Ministerio de Justicia y del Derecho y Acción Social, se adelantó un proceso orientado a poner en marcha los Centros Regionales de Atención y Reparación en 14 regiones del país.

7. Con el apoyo de la Unión Europea y en coordinación con el Ministerio de Justicia, a través de la Corporación de Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de Violencia Política AVRE, se construyó un modelo de autocuidado denominado “Cúidate para cuidar a los que orientas” en tres regiones: Antioquia, costa Caribe y centro.

Línea de visión 4. Acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado

1. Implementación, a nivel nacional, de los lineamientos y criterios de articulación del servicio de defensoría pública para garantizar la representación judicial a víctimas de la violencia armada.
2. Implementación del programa de Representación Judicial y Extrajudicial para Menores Víctimas, Ley 1098 de 2006.
3. Implementación del programa de Representación Judicial y Extrajudicial para Mujeres Víctimas de la Violencia, Ley 1257 de 2008.

Línea de visión 5. Prevención y protección de los Derechos Humanos

1. En la implementación del protocolo de seguimiento a la respuesta estatal a informes de riesgo de la población civil.
2. Diseño de mapas de riesgo de la población civil en los niveles regionales y macrorregionales.
3. Construcción colectiva de estrategias de prevención.

Vector 2. Otros sujetos de derechos

Contiene las actividades programadas, con enfoque de derechos de las personas privadas de la libertad, la protección de derechos colectivos y del ambiente, el análisis y evaluación del cumplimiento de los DESC, entre otras.

Línea de visión 1. Ejercicio de la magistratura moral

1. Audiencias regionales sobre los DD. HH. de las personas privadas de libertad, en los departamentos de Antioquia y Magdalena.
2. Informes sobre potabilidad y suministro de agua en los establecimientos de reclusión de Cauca, Guajira, Valle, Amazonas, Magdalena, Putumayo y Nariño.
3. Informe sobre aplicación de reglas mínimas en el tratamiento de los reclusos en los establecimientos de reclusión del país.
4. Proyecto de ley sobre reglamentación de antecedentes judiciales desde la Perspectiva de los Derechos Humanos.
5. Pronunciamientos sobre la explotación de oro en el páramo de Santurbán, en los que se recomendó no otorgar la licencia ambiental por los graves impactos ocasionados a los ecosistemas del páramo.
6. Informe sobre prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el distrito de Buenaventura.

7. Recomendaciones sobre “Los riesgos de la población civil por el otorgamiento de licencia ambiental al proyecto de construcción de la hidroeléctrica El Quimbo (Huila) y la hidroeléctrica de Sogamoso (Santander)”.

Línea de visión 2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública

1. Investigación sobre “Salud y discapacidad, con un enfoque diferencial y perspectiva de género”.
2. Investigación sobre “Adaptabilidad del servicio educativo en el sector oficial, con enfoque diferencial y perspectiva de género”.
3. Investigación sobre “Respeto y garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada, específicamente, en relación con el componente del lugar donde se proyectan viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá”.
4. En la Ley 1453 de 24 de junio de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, por medio de la cual se reformó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, la Defensoría del Pueblo conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación solicitó revertir la naturaleza querellable del delito de violencia intrafamiliar por considerarlo un grave retroceso en materia de legislación social.

Otras acciones estratégicas desarrolladas de carácter misional

Se realizaron otras acciones de gran impacto para la población colombiana, que no fueron incorporadas en el Plan Operativo Estratégico de 2011 y que surgieron de la necesidad de proteger los derechos y amparar poblaciones vulnerables a nivel nacional, así:

1. Con ocasión de la expedición de la Ley 1429 de 29 de diciembre de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo, se recomendó incentivar el empleo, dadas las tasas de subempleo y desocupación ante los retos de la ley y la eliminación de las cooperativas que realizan actividades de tercerización laboral.
2. Se reiteró la necesidad de adoptar medidas efectivas de protección a los sindicatos y a los procesos de negociación colectiva.
3. Se impulsó la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, ratificada el 10 de mayo de 2011, y se insistió en la implementación de una política de inclusión laboral de las personas con discapacidad.
4. Con ocasión del cierre de los servicios pediátricos en las clínicas Eusalud y Palermo, en Bogotá, se indicó que, además de restringir la oferta de camas hospitalarias, constituía un riesgo al derecho a la salud de los niños y exhortó a las autoridades a que adopten las medidas que garanticen la prestación permanente, continua e idónea de los servicios.
5. Se solicitó el retiro de la normativa relacionada con el aumento de la edad para acceder a la pensión de vejez, dado que no contaba con el suficiente consenso y participación ciudadana.
6. En el paro de transportadores y el cerramiento de vías públicas, se reconocieron las libertades de reunión y expresión, si bien se observó el riesgo de amenaza contra

los derechos colectivos al espacio público y tranquilidad ciudadana y el derecho de todas las personas a la alimentación.

7. Se elaboraron los indicadores y herramientas para la medición de la calidad de la prestación del servicio de defensoría pública: desempeño y evaluación de los defensores públicos.
8. Se implementó el programa del servicio de investigación forense y el proceso de inducción en el campo virtual de la Escuela de Defensoría Pública.
9. Se elaboró un protocolo sobre el derecho a la participación y el control social.

Otras acciones estratégicas de carácter administrativo

Durante 2011 se llevaron a cabo actividades estratégicas para la entidad, relacionadas con la línea de visión 7, modernización y cualificación de la gestión defensorial, entre las que podemos mencionar:

- Ejecución del contrato de adecuación del bloque C, obra que se tiene previsto recibir a mediados del año 2012, en cuyas instalaciones funcionarán la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado.
- Se avanzó en la organización del archivo institucional y se actualizaron las Tablas de Retención Documental.
- Con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública se realizó el ajuste a la planta de personal de la Defensoría del Pueblo con el objeto de modernizar la institución y mejorar la capacidad de atención a las víctimas del conflicto armado.

2.5. Fortalecimiento financiero

2.5.1. Análisis de la apropiación presupuestal

A. Análisis de la apropiación presupuestal 2007-2011 en pesos constantes

Como se observa en el cuadro número 2, el total del presupuesto para la Defensoría del Pueblo en la vigencia 2011, en pesos constantes, presentó un incremento de 17%, al pasar de \$135.110 millones en 2010 a \$159.640 millones en 2011.

En cuanto a funcionamiento, los gastos de personal fueron incrementados en un 12%, al pasar de \$41.698 millones a \$46.902 millones. Los gastos generales subieron de \$8.593 millones a \$10.746 millones, incrementándose en un 25% y, en cuanto a transferencias, la variación fue del 22% del año 2010 al año 2011, la cual se concentró en el rubro de defensoría pública y pasó de \$76.854 millones a \$93.685 millones.

En lo relacionado con inversión, el crecimiento fue del 4%, al pasar de \$7.006 millones en 2010 a \$7.251 millones en 2011. Se observa que la apropiación para la vigencia 2011 fue inferior a la del año 2009.

Cuadro No. 2. Evolución de la apropiación presupuestal 2007-2011
(millones de pesos constantes, base 2004)

Factor	0,869	0,828	0,789	0,751	0,741
Año	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	103.118	128.890	134.532	135.110	159.640
Funcionamiento	98.297	122.982	127.171	128.104	152.388
Gastos de personal	32.506	40.554	44.038	41.698	46.902
Gastos generales	8.259	9.650	8.567	8.593	10.746
Transferencias corrientes	57.532	72.778	74.566	77.813	94.740
Defensoría pública	51.128	66.767	68.533	76.854	93.685
Otras transferencias	6.404	6.011	6.033	959	1.055
Inversión	4.821	5.908	7.361	7.006	7.251

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación

B. Análisis de la apropiación presupuestal 2007-2011 en pesos corrientes

Como se observa en el cuadro número 3, en la vigencia 2011 a la Defensoría del Pueblo le fue asignado un presupuesto total de \$236.093 millones, incluyendo los recursos de los Fondos Especiales, distribuidos así: \$226.307 millones para funcionamiento y \$9.786 millones para inversión. Su composición porcentual fue del 96% para funcionamiento y del 4% para inversión.

Cuadro No. 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2010-2011
con Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	118.663	152.172	170.509	227.979	236.093
Funcionamiento	113.115	145.197	161.180	216.331	226.307
Gastos de personal	37.406	47.879	55.815	55.523	63.296
Gastos generales	9.504	11.393	10.858	11.442	14.502
Transferencias corrientes	66.205	85.925	94.507	149.366	148.509
Defensoría Pública	58.836	78.828	86.861	102.336	126.430
Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Ley 472 de 1998	5.225	5.434	5.679	45.117	20.000
Fondo para Comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Ley 589 de 2000	328	341	335	636	655
Otras transferencias	1.816	1.322	1.632	1.277	1.424
Inversión	5.548	6.975	9.329	11.648	9.786

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

La apropiación de recursos de la nación (de \$236.093 millones) incluye \$20.655 millones sin situación de fondos, con la siguiente distribución: \$20.000 millones para el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y \$654.8 millones para el Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda; este valor representa el 8.74% del presupuesto total de la entidad, porcentaje significativo para el análisis de la apropiación presupuestal.

La apropiación para transferencias durante 2011 fue de \$148.509 millones, valor que, comparado con el asignado en 2010, muestra una reducción del 6% al pasar de \$149.366 millones en 2010 a \$148.509 millones en 2011, debido a la reducción de presupuesto del Fondo de Derechos Colectivos y del Ambiente, que pasó de \$45.117 millones en 2010 a \$20.000 millones en el 2011.

El rubro de transferencias contiene la asignación para los siguientes rubros: recursos para defensoría pública el 85%. Los fondos, cuyos recursos son simbólicos porque no tienen situación, representan el 14% y las otras transferencias el 1%.

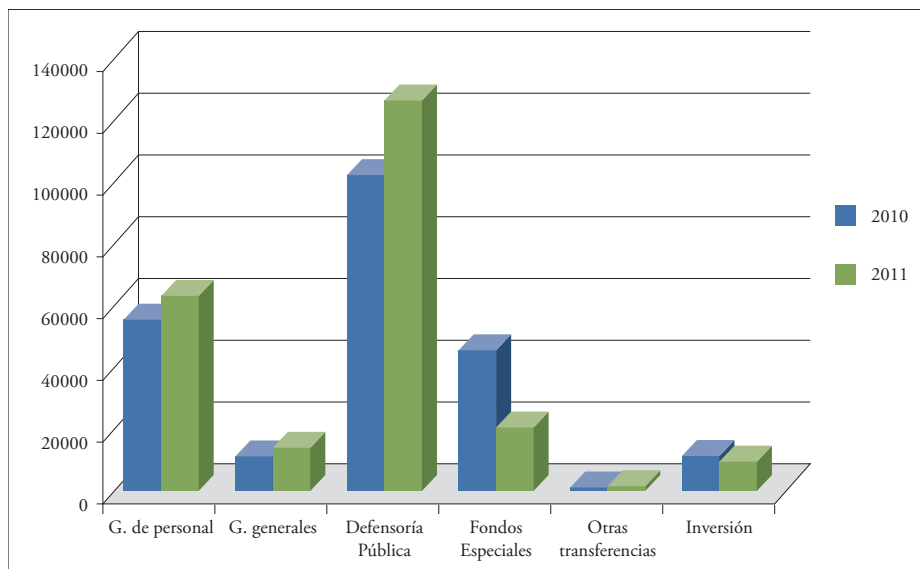
Aclaremos que, para el análisis de la apropiación, en el rubro de transferencias es preciso descontar los recursos sin situación de fondos, que no constituyen recursos para la gestión de la Defensoría del Pueblo, esto es, el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, creado mediante la Ley 472 de 1998 con el fin de administrar los recursos consignados por los accionados, para atender el pago de sentencias judiciales falladas a favor de los demandantes en procesos de defensa de intereses y derechos colectivos, así como también los recursos del Fondo Especial para la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El rubro de otras transferencias comprende: cuota de auditaje a la Contraloría General de la República, seguro de vida, sentencias y conciliaciones y Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Al analizar la evolución de la apropiación del año 2007 al 2011 encontramos un crecimiento total del 99%, con un aumento en la apropiación de los fondos especiales, así: Fondo de Derechos Colectivos y del Ambiente (282%), Fondo de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (99.9%), defensoría pública (114%) y rubro de inversión (76.4%).

En el gráfico número 2, entre las variaciones de la apropiación presupuestal de los años 2010-2011 se destaca el crecimiento del rubro de defensoría pública, cuyo porcentaje fue de 24%. El rubro del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente se redujo en el 56% y el rubro de recursos de inversión presentó una reducción del 16%, lo cual refleja un incremento en la apropiación total del 4%.

Gráfico No. 2. Evolución de la apropiación presupuestal con Fondos Especiales 2010-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

Es necesario hacer el análisis de la apropiación, sin incluir los fondos especiales, como se observa en el cuadro número 4; de esta manera resulta que, sin incluir fondos especiales, el crecimiento del presupuesto es del 18.23%, al pasar de una cuantía en el 2010 de \$182.226 millones a \$215.438 millones en el 2011.

**Cuadro No. 4. Evolución de la apropiación presupuestal 2007-2011.
No incluye Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

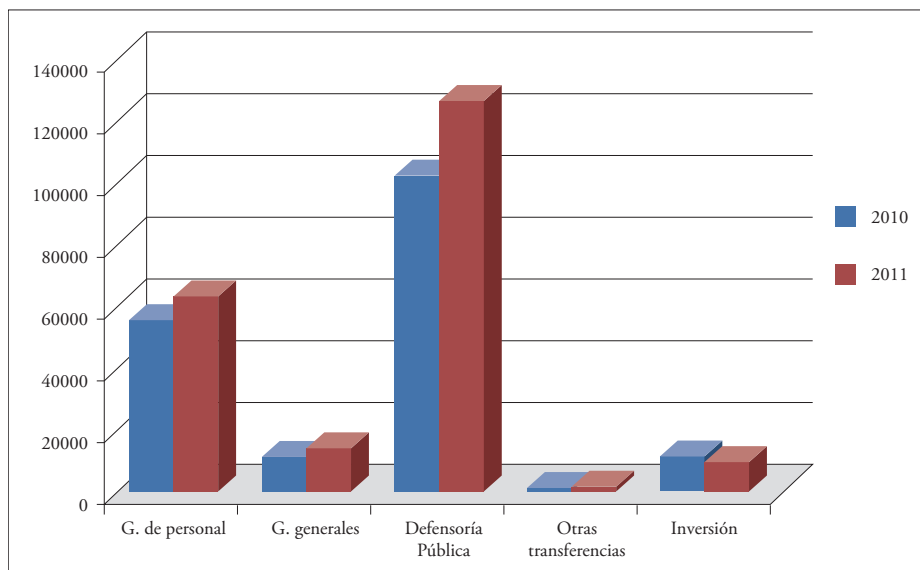
Rubro	2007	2008	2009	2010	2011
Total presupuesto	113.110	146.397	164.495	182.226	215.438
Funcionamiento	107.562	139.422	155.166	170.578	205.652
Gastos de personal	37.406	47.879	55.815	55.523	63.296
Gastos generales	9.504	11.393	10.858	11.442	14.502
Transferencias corrientes	60.652	80.150	88.493	103.613	127.854
Defensoría Pública	58.836	78.828	86.861	102.336	126.430
Otras transferencias	1.816	1.322	1.632	1.277	1.424
Inversión	5.548	6.975	9.329	11.648	9.786

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

Al realizar un análisis de la evolución presupuestal del año 2007 al 2011 encontramos que el crecimiento del presupuesto total de la Defensoría del Pueblo, sin incluir los fondos especiales, es del 90.47%. El rubro de defensoría pública presenta un crecimiento del 115%

y el de inversión un 76.39%, mientras que las otras transferencias presentan una reducción del 21.60%. Ver el gráfico número 3.

Gráfico No. 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2010-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

C. Análisis de la apropiación presupuestal de la defensoría pública

Para la Defensoría del Pueblo, el rubro defensoría pública – Ley 24 es importante toda vez que con sus recursos se financia la defensa técnica, es decir, los servicios de los profesionales que realizan directa o indirectamente la defensa pública de los ciudadanos dentro del sistema judicial colombiano, en las diferentes áreas del derecho, a saber: administrativo, civil familia, laboral, representación de víctimas en general y de víctimas del conflicto armado, responsabilidad penal adolescente, penal y penal militar, de conformidad con la ley.

La apropiación para defensoría pública en la vigencia 2011 fue de \$126.430 millones, monto que duplicó el de gastos de personal de la entidad, que fue de \$63.296. Este hecho revela la importancia de este rubro para la Defensoría del Pueblo.

Se observa, además, el fortalecimiento presupuestal de Defensoría Pública en un 23%, del año 2010 al 2011, al contar con un incremento de recursos de \$24.094 millones. Ahora bien, la importancia es evidente si se tiene en cuenta que los recursos se duplican en cinco años del 2007 al 2011: de \$58.836 a \$126.430 millones. No ocurrió lo mismo con los servicios personales de la entidad, que pasaron de \$37.406 en 2007 a \$63.296 millones en 2011.

Lo anterior se explica porque los desarrollos legislativos posteriores a la Ley 906 de 2005 asignaron nuevos mandatos a la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que obligaron a ampliar las actividades de contratación, formación

y capacitación de los operadores; del mismo modo, la representación judicial de víctimas contiene un enfoque de género y un enfoque diferencial que requiere de procesos de contratación, formación y capacitación especializados que, además, amplía la prestación del servicio de defensoría pública en el campo de la defensa, los desmovilizados y demás actores del conflicto armado.

Para ilustrar la razón del incremento de recursos de apropiación para defensoría pública, relacionamos las normas que han ampliado este campo y que han impulsado el crecimiento presupuestal de la entidad.

- Ley 975 de 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz.
- Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que comprende el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y la Representación Judicial de niños y adolescentes víctimas de cualquier delito.
- Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
- Ley 1424 de 2010, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

D. Análisis de la apropiación presupuestal para proyectos de inversión

Dada la reducción presupuestal del rubro de inversión en la vigencia 2011, de \$1.862 millones con respecto al año 2010, tres (3) proyectos fueron afectados y quedaron sin recursos para su gestión: capacitación a funcionarios, adquisición de sedes y sistema de gestión documental.

El monto de apropiación para proyectos de inversión pasó de \$11.648 millones en 2010 a \$9.786 millones en 2011.

2.5.2. Análisis de la ejecución presupuestal 2010-2011

A. Ejecución presupuestal, incluyendo los Fondos Especiales

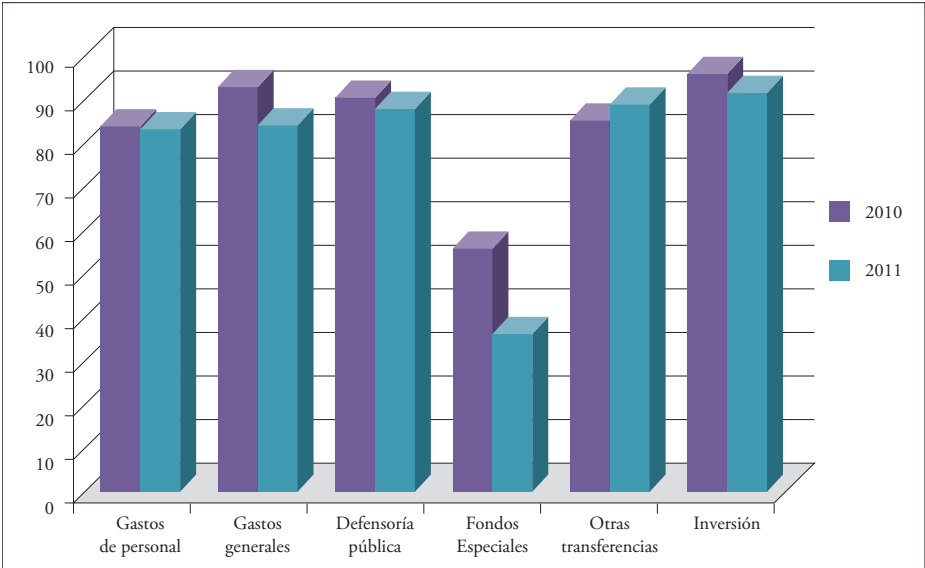
En el cuadro número 5 se registra la ejecución presupuestal, incluyendo los fondos especiales, sin asignación de recursos. Ello refleja un porcentaje de ejecución para el 2011 del 81.21%, con un total de ejecución de \$191.726 millones, similar al ejecutado en la vigencia de 2010, que fue de 81.42% y en el cual se ejecutó la suma de \$185.108 millones.

**Cuadro No. 5. Comparativo Ejecución Presupuestal por rubros 2010-2011.
Con Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

Rubros	2010		2011		2010	2011
Presupuesto	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejec	% Ejec
Funcionamiento	215.695	174.098	226.307	182.850	80,72	80,80
Gastos de personal	55.523	46.028	63.296	52.067	82,90	82,26
Gastos generales	11.442	10.563	14.502	12.010	92,32	82,82
Transferencias corrientes	148.730	117.507	148.509	118.773	79,01	79,98
Defensoría pública	102.336	91.742	126.430	110.256	89,65	87,21
Fondos Especiales	45.117	24.692	20.655	7.266	54,73	35,18
Otras transferencias	1.277	1.073	1.424	1.251	84,03	87,85
Inversión	11.648	11.010	9.786	8.876	94,52	90,70
Totales	227.343	185.108	236.093	191.726	81,42	81,21

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

**Gráfico No. 4. Comparativo ejecución presupuestal
2010-2011. Con Fondos Especiales**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación 2011.

B. Ejecución presupuestal sin recursos de Fondo Especiales

Se realiza el análisis de la ejecución presupuestal sin los recursos para el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y para el Fondo Especial para la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, porque son recursos sin

situación de fondos. De esta manera, la situación de la entidad se refleja sin distorsiones, en forma exacta, hecho que permite analizar el verdadero capital de trabajo de la entidad y la gestión cumplida en la vigencia.

El cuadro No. 6 muestra que el monto total de recursos ejecutado en la vigencia de 2011 fue de \$184.461 millones, suma que representa el 85.62% de los recursos apropiados sin fondos especiales, que fue de \$215.438 millones. Al comparar esta ejecución con la del año anterior observamos una ligera reducción, por cuanto el porcentaje de ejecución en 2010 fue del 88.03%, equivalente a \$160.422 millones.

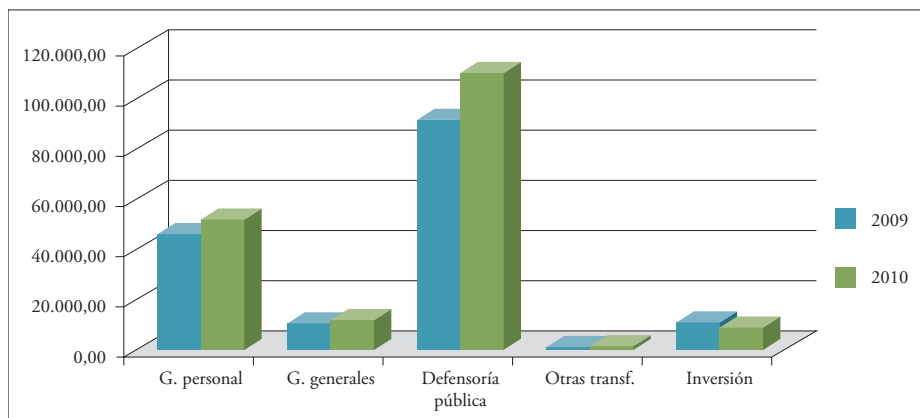
**Cuadro No. 6. Comparativo Ejecución Presupuestal 2010-2011.
No incluye Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)**

Rubros	2010		2011		2010	2011
Presupuesto	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejec	% Ejec
Funcionamiento	170.578	149.412	205.652	175.585	87,59	85,38
Gastos de personal	55.523	46.028	63.296	52.067	82,90	82,26
Gastos generales	11.442	10.563	14.502	12.010	92,32	82,82
Transferencias corrientes	103.613	92.820	127.854	111.507	89,58	87,21
Defensoría pública	102.336	91.747	126.430	110.256	89,65	87,21
Otras transferencias	1.277	1.073	1.424	1.251	84,03	87,84
Inversión	11.648	11.010	9.786	8.876	94,52	90,70
Totales	182.226	160.422	215.438	184.461	88,03	85,62

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

El gráfico número 5 muestra el comparativo de ejecución presupuestal 2010 – 2011, sin fondos especiales.

**Gráfico No. 5. Comparativo ejecución presupuestal
2010-2011. Con Fondos Especiales**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación.

2.5.3. Ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento

A. EJECUCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL

Fueron ejecutados \$52.067 millones, valor que comprendió la nómina de la entidad con el ajuste salarial ordenado por el Gobierno nacional la cual, al cierre del 2011, fue conformada por 815 cargos de planta ocupados, que comprendieron: sueldos de personal de nómina, primas, cesantías, vacaciones, bonificaciones, contribuciones inherentes a la nómina y demás prestaciones de ley.

La planta de personal del nivel nacional inició el año 2011 con 1.043 cargos, de los cuales 437 corresponden a la planta asignada por la Ley 24 de 1992 y 606 fueron adicionados por la Ley 941 de 2005, para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública, con ocasión de la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

Es importante señalar que, mediante distintas disposiciones y leyes, le fueron asignadas a la Defensoría del Pueblo nuevas responsabilidades, a las cuales se les dio cumplimiento con personal contratado con recursos de proyectos de inversión del orden nacional y de cooperación internacional.

De esta manera, los proyectos de inversión nacional y de cooperación internacional, a través del componente de contratación de personal, vincularon mediante contratos de prestación de servicio a 214 profesionales, necesarios para cumplir con las diversas actividades asignadas a la Defensoría del Pueblo, tales como: analistas de riesgo, defensores en zonas de frontera, defensores comunitarios, defensores regionales, sicólogos y profesionales del derecho para acompañar y asesorar a las víctimas. Estos contratos se liquidaban al cierre de cada vigencia, con el correspondiente impacto en la atención de usuarios y comunidades.

El procedimiento de atender responsabilidades a través de proyectos dificulta la continuidad en la prestación de los servicios, debido a la naturaleza temporal de los proyectos y a las condiciones de ayuda de los cooperantes que establecieron exigencias de sostenibilidad de las actividades con recursos nacionales. Es decir, la financiación por parte de la cooperación internacional implicaba que el Estado se comprometiera a asumir gradualmente la colombianización y financiación de los proyectos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 1448 del 10 de junio 2011, Ley de Víctimas, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República y al Defensor del Pueblo para modificar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo en la vigencia de 2011.

En tal sentido, la entidad realizó un proceso de adecuación institucional correspondiente con los mandatos y atribuciones conferidas en el marco de esta ley, y el Decreto 4629 de 7 de diciembre de 2011, por medio del cual se crearon 255 cargos adicionales para la Defensoría del Pueblo. Ver cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Ajuste de Planta de Personal. Decreto 4629 de 7 de diciembre de 2011

Descripción	Código	Grado	Cargos
Defensor delegado	0020	22	2
Coordinador de unidad de la Dirección Nacional de Defensoría Pública	2110	20	1

Descripción	Código	Grado	Cargos
Coordinador de gestión	2111	20	1
Profesional administrativo y de gestión de la regional en Defensoría Pública	3040	19	4
Profesional especializado	3100	19	40
Profesional especializado	3100	18	35
Profesional especializado	3100	17	82
Profesional universitario	3140	15	25
Profesional universitario	3140	14	17
Técnico administrativo	4020	15	25
Auxiliar administrativo	5020	10	19
Auxiliar administrativo	5020	06	2
Auxiliar de mantenimiento	5030	06	2
Total			255

Fuente: Decreto 4629 de 2011.

El fortalecimiento de la planta de personal de la Entidad, cuadro número 8, estuvo orientado a la creación de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Unidad Operativa para la Representación Judicial de las Víctimas en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y el fortalecimiento a nivel nacional de 203 cargos profesionales, lo que hizo que la planta de personal, al cierre del año 2011 llegara a un total de 1.298 cargos.

Cuadro No. 8. Planta de Personal de la Defensoría del Pueblo 2011

Niveles	Ley 24/92	Ley 941/95	Ley 1424/2011	Total
Directivo	37	14	2	53
Asesor Ejecutivo	57	5	2	64
Profesional	128	306	203	637
Técnico	12	123	25	160
Administrativo asistencial	203	158	23	384
Total	437	606	255	1.298

Fuente: Coordinación Talento Humano.

- **Capacitación de nuevos funcionarios**

Cumpliendo con la directriz de fomentar el desarrollo integral del talento humano a través de su formación, bienestar y permanencia, se desarrollaron actividades de capacitación en el marco de los programas de inducción y reinducción contemplados en la ley; de igual manera, se desarrollaron otros eventos, que beneficiaron a 240 funcionarios: seminario sobre seguridad social, curso de Contratación Pública, curso sobre el nuevo Código Contencioso Administrativo, curso en Fortalecimiento Pedagógico en Derechos Humanos, diplomado sobre Lógica y Argumentación Jurídica y seminario sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- **Incentivos a funcionarios**

La Defensoría adoptó, mediante la Resolución 1123 del 18 de agosto de 2009, el Programa Nacional de Incentivos con el propósito de reconocer, motivar y promover las competencias laborales, exaltando el desempeño sobresaliente de los servidores comprometidos con la misión institucional.

Las actividades realizadas en el año 2011 se relacionaron con la revisión, elección y premiación de los beneficiarios de los reconocimientos del Plan Anual de Incentivos – 2011.

Los reconocimientos a los funcionarios fueron otorgados en sesión solemne de diciembre de 2011, así: el premio San Pedro Claver, a los siguientes funcionarios: Piedad Correal Rubiano, Gloria Inés Angulo Sandoval, Yeny Esperanza Alarcón Reina, María Consuelo Tejada y Natalia Rueda Soler. Con el premio Antonio Nariño al mejor equipo de trabajo fueron distinguidos Eduardo González Pardo, Heberth Romero Bobadilla, Sandra Liliana Barrera Muñoz, Gloria Inés Beltrán Serrano, María del Pilar Muñoz, Santiago Salazar Fonnegra y Wilson Herney Chavarro.

Se distinguió con medallas conmemorativas a los funcionarios que cumplieron con los requisitos de antigüedad de cinco, 10 y 15 años.

B. EJECUCIÓN GASTOS GENERALES

En el año 2011 fueron ejecutados \$12.010 millones, monto que representó el 82.82% del presupuesto de apropiación asignado, que fue de \$14.264 millones.

Con estos recursos se garantizó la satisfacción de las necesidades básicas de la Entidad para apoyar la labor misional y brindar servicios relacionados con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario a la comunidad.

- **Adquisición de bienes y servicios**

La adquisición de bienes correspondió a la compra de equipos, licencias de sistemas, materiales, elementos de papelería, oficina y aseo, suministros, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, servicios públicos, arrendamientos, viáticos, gastos de viaje, servicio de aseo y vigilancia, impresos, comunicaciones y transporte.

Ninguno de los procesos adelantados por licitación o selección abreviada fue impugnado ni se presentaron controversias contractuales.

Los procesos contractuales, incluidos los de mínima cuantía, fueron publicados en la página del SECOP (Portal Único de Contratación Pública).

De la misma manera, el Plan de Compras del 2011 fue publicado en la página web institucional y en el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE).

Relacionamos los principales procesos de adquisición de bienes y servicios:

- Proceso de subasta 053 para la adquisición de equipos de sistemas y programas informáticos para la Defensoría del Pueblo, por valor de \$723 millones.

- Proceso de subasta 003 para contratar el suministro de papelería y útiles de oficina por el sistema de proveeduría integral (*outsourcing*), por valor de \$444,2 millones.
- Licitación 003 para contratar las pólizas de seguros de la Defensoría del Pueblo, manejo global para entidades oficiales, responsabilidad civil extracontractual, automóviles, transporte de valores, casco barco y vida grupo (Ley 16 de 1988), por valor de \$617 millones.
- Se realizaron procesos de adecuación de las sedes Magdalena, Bolívar, Risaralda, Santander, Cesar, Ocaña y Valle del Cauca por valor de \$513 millones.
- Se realizaron procesos de contratación de servicios de vigilancia por valor de \$1.818 millones.
- Se realizaron procesos de contratación de servicios de transmisión de datos por valor de \$1.375 millones.

En el cuadro número 9 se observa la adquisición de bienes de elementos de oficina, por valor de \$3.607.3 millones. El monto de bienes distribuido a las dependencias y regionales fue de \$2.806.5, lo cual arrojó un saldo positivo de bienes por valor de \$800.7 millones.

La política de la Defensoría del Pueblo consistió en adquirir las cantidades y calidades de bienes necesarios para desarrollar normalmente la prestación de servicios en la anualidad, reduciendo las existencias de bienes de seguridad.

Durante el año 2011 se utilizó el sistema de *outsourcing* para la compra y distribución de útiles de papelería y oficina. Los resultados de este procedimiento se observan en el menor número de comprobantes tramitados en esta vigencia.

El sistema de registro de ingresos y egresos al almacén se realizó con el sistema SIAF, herramienta que permite estimar las necesidades de bienes por promedios históricos y controlar el monto de inventarios de bienes existentes en cualquier momento.

Cuadro No. 9. Ingresos y egresos de bienes 2009-2011

Movimiento de bienes	2009		2010		2011	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Comprobantes ingreso de bienes	371	6.205.595.701	375	3.454.122.839	303	3.607.322.486
Comprobantes egreso de bienes	1.722	6.927.765.388	1.798	4.237.798.046	1.397	2.806.562.495
Totales	2.093	13.133.361.090	2.173	7.691.920.885	1.700	6.413.884.981
Reducción de existencias		-722.169.687		-783.675.207		800.759.991

Fuente: Defensoría del Pueblo- Almacén General.

El rubro de servicios públicos para la vigencia 2011 comprendió los servicios de acueducto y aseo, energía, teléfonos fijos, telefonía celular y gas, de los inmuebles donde funcionan las regionales y la sede central, con una ejecución de \$990.8 millones.

El rubro de viáticos para funcionarios y contratistas alcanzó una ejecución de \$1.687 millones, que incluyen transferencias – Defensoría Pública por valor de \$1.414 millones y proyectos de inversión \$273 millones. El valor ejecutado en suministro de tiquetes de viaje, durante 2011, fue de \$666 millones.

En cuanto a bienes devolutivos de la entidad se realizó la toma física de inventarios en las dependencias a nivel central y en las regionales de Boyacá, Valle, Antioquia, Atlántico, Magdalena Medio, Bolívar y Santander, los cuales se encuentran firmados por los respectivos responsables.

Los inventarios de las regionales de Amazonas, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Tolima, Urabá, Vaupés y Vichada, fueron actualizados y enviados para la firma del responsable.

En el cuadro número 10 se registraron las resoluciones de baja de bienes inservibles por valor de \$477.6 millones, mientras que las bajas de bienes en el año 2010 alcanzaron los \$319.7 millones. Las regionales en las cuales se realizaron las bajas fueron Risaralda, Arauca, Córdoba, Huila, Antioquia, Atlántico, Santander, Bolívar, Nariño, Cesar, Guainía, Norte de Santander y nivel central.

Cuadro No. 10. Bienes dados de baja durante el año 2011

No.	Dependencia	Resolución	Fecha	Valor
1	Nivel central	1234 y 1235	9 noviembre de 2011	364.707.853,22
2	Risaralda	382 y 383	25 marzo de 2011	22.137.708,00
3	Arauca	272 y 275	23 febrero de 2011	8.451.755,14
4	Córdoba	073 y 074	13 enero 2011	4.476.650,87
5	Huila	323 y 324	11 marzo de 2011	4.904.078,95
6	Antioquia	525 y 526	29 abril de 2011	10.729.602,34
7	Atlántico	420 y 421	29 abril de 2011	20.077.400,39
8	Santander	734 y 735	9 junio de 2011	3.671.287,35
9	Cesar	935 y 936	21 julio de 2011	4.454.431,31
10	Guainía	799	5 julio de 2011	784.975,01
11	Norte de Santander	1991 y 1002	9 agosto de 2011	12.126.915,56
12	Nariño	736 y 737	9 junio de 2011	11.194.782,03
13	Bolívar	924 y 925	15 julio de 2011	9.918.291,23
	Total			477.635.731,40

Fuente: Defensoría del Pueblo – Almacén General.

2.5.4. Ejecución de transferencias corrientes

A. DEFENSORÍA PÚBLICA

La Ley 24 de 1992 estableció el servicio de defensoría pública a favor de las personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveer la defensa de sus derechos en las áreas de penal, administrativo, laboral y civil. Posteriormente se crearon los programas penal militar, menor infractor, indígenas, casas de justicia, casación y alternatividad penal o Decreto 1542.

Mediante Acto Legislativo del 2002 el legislador cambió el sistema penal inquisitivo por otro de corte acusatorio, hecho que le permitió a la Defensoría del Pueblo potenciar y fortalecer la defensa pública técnica.

La Ley 941 de 2005 estableció el Sistema Nacional de Defensoría Pública, fortaleció la organización administrativa del sistema y el control de calidad a la gestión de los operadores. Lo anterior exigió a la Defensoría del Pueblo contar con un grupo de profesionales del derecho, investigadores, peritos y coordinadores con sólidos conocimientos en el área del derecho penal, capaces de desarrollar habilidades para atender un juicio oral, contradictorio, concentrado y público y realizar el seguimiento y control de la gestión de forma adecuada.

La Ley 975 de 2005 ordenó a la Defensoría del Pueblo asumir la representación judicial de los postulados y de las víctimas.

La Ley 1098 de 2006 encomendó a la Defensoría del Pueblo la representación de los adolescentes procesados y niños, y adolescentes víctimas.

La Ley 1257 de 2008 estableció la necesidad de representar a las mujeres, víctimas de la violencia de género.

La Ley 1448 de 2011 asignó a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de representar a las víctimas del conflicto armado interno.

Así las cosas, la defensoría pública para los ciudadanos constituye la puerta de ingreso a la administración de justicia y para la Defensoría del Pueblo representó el reto más importante de brindar adecuada y oportuna defensa técnica a los ciudadanos que la requieren.

Durante la vigencia 2011 fueron vinculados 2.829 defensores y operadores en la modalidad de contratos de prestación de servicios, de conformidad con lo ordenado por la Ley 941 de 2005, por valor de \$138.726 millones, mientras que en 2010 fueron vinculados 2.363 defensores públicos y operadores, por valor de \$91.742 millones.

El total de operadores de defensoría pública, cuadro número 11, responde a la necesidad de garantizar la cobertura del servicio y la carga laboral de los defensores, para garantizar una defensa técnica y eficiente así como al incremento de solicitudes de servicio del Sistema Penal Acusatorio y los estudios de conveniencia realizados por los defensores regionales.

Cuadro No. 11. Personal contratado para defensoría pública 2011

Programas de servicio	Cargos
Coordinador académico	37
Oficinas Especiales de Apoyo - O.E.A.	40
Penal	1.024
Municipios penal y no penal	663
Decreto 1542 de 1997	126
Responsabilidad penal adolescente	134
Víctimas Ley 975 de 2005	151
Víctimas Leyes 1098, 1257 y 1448	199
Penal militar	29

Programas de servicio	Cargos
Dirección Nacional de Defensoría Pública	2
Casación	5
Indígenas	2
Casa de justicia	48
Administrativo	154
Civil Familia	94
Laboral	34
Promiscuo	87
Total	2.829

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Con respecto a las necesidades de representantes de víctimas, los criterios de incremento de representantes obedecen al compromiso de la Defensoría con las víctimas en el sentido de brindar un servicio de manera organizada, eficiente, oportuna y sostenible y garantizar una defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente.

La labor del representante judicial se centra en concurrir a las versiones libres, asistir a las audiencias de imputación y de formulación de cargos, a la audiencia de legalización de cargos y de incidentes de reparación.

Con respecto a la Ley 1098 de 2006, la Defensoría debe atender requerimientos de prestación de servicios cuando resulten implicados niños, y adolescentes y se requieren por lo menos dos defensores públicos para cada uno de los 209 circuitos judiciales, para un total de 418.

En lo relacionado con víctimas niños y víctimas mujeres se requiere por lo menos un defensor público para cada una de las 365 unidades judiciales.

En el 2011 fueron nombrados (9) coordinadores de las Oficinas Especiales de Apoyo, ubicadas estas en Bogotá, Antioquia, Caldas, Valle, Meta, Tolima, Norte de Santander, Huila y Atlántico, su función consiste en realizar el control de la gestión de los defensores públicos, apoyar la capacitación, coordinar las barras académicas de grupo y apoyar la gestión de procesos de casos relevantes.

Otra de las actividades de la defensoría pública tiene que ver con el control y seguimiento de las regionales para verificar la uniformidad en la actuación de los operadores, la gestión indicada en los informes bimensuales y el cumplimiento de las funciones y procedimientos.

A nivel regional, las unidades operativas de defensoría pública se integran así:

- Unidades de (20) defensores públicos.
- Un coordinador administrativo y de gestión, con la función de coordinar y controlar la prestación del servicio y supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los operadores.
- Investigadores y técnicos, encargados de obtener información y material probatorio para el ejercicio real y efectivo del derecho a la defensa.
- Un auxiliar administrativo para brindar apoyo a los integrantes de la respectiva unidad.

Cabe mencionar que, por tratarse de un servicio público, el servicio de defensoría pública no debe tener solución de continuidad. Por esta razón, los contratos iniciaron su vigencia el 1º de diciembre de 2010 y se extendieron hasta el 30 de noviembre de 2011, comprometiendo, en consecuencia, recursos de la vigencia 2011 por valor de \$97.257 millones, procedimiento realizado con aprobación de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, durante el 2011, de una apropiación definitiva de \$126.430 millones fueron ejecutados \$110.256,4 millones, lo cual representó una ejecución del 87.21%, porcentaje inferior al ejecutado en el año 2010, que fue del 89.65%.

B. FONDOS ESPECIALES

• Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos

La Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, señaló a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad del manejo administrativo del Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos y del Ambiente y del Registro de las Acciones Populares y de Grupo.

En cumplimiento del artículo 71 de la Ley 472 de 1998, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Se ejecutó la suma de \$56.7 millones en la promoción y divulgación de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección en todas las regionales de la entidad así como en la instalación de los Observatorios de Derechos Colectivos regionales.

Se fortaleció la publicación de avisos ordenados por los distintos despachos judiciales en diarios de nivel nacional. Se realizaron doscientas dieciocho (218) publicaciones, por un valor de \$16 millones. Se logró que todas las solicitudes presentadas durante el 2011 que cumplieron con los requisitos establecidos para la publicación, fueran atendidas de manera efectiva.

- Se actualizó el libro “Acciones de Grupo y de Clase en casos de graves vulneraciones a Derechos Humanos” y se reimprimió con el apoyo del Fondo, la Universidad del Rosario y la Universidad de Washington. Además, se fortaleció la divulgación con una nueva impresión de la Ley 472 de 1998, que incluye jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.
- Se cancelaron honorarios relacionados por pericias realizadas de \$11 millones y gastos de peritaje de \$73 millones, apoyando así 258 procesos en todo el país.

En consecuencia, el valor consolidado de gastos del citado fondo, en apoyo de requerimientos judiciales, previo cumplimiento de los procedimientos en la entidad, llegó a la suma de \$117.5 millones.

- En el mismo sentido, acatando mandatos de rango judicial y cumpliendo con el procedimiento interno establecido, se realizaron cuarenta y ocho (48) actos administrativos mediante los cuales se hizo efectivo el desembolso de \$6.582.1 millones a 2.262 beneficiarios.

- Se recaudó, con el apoyo de la Oficina Jurídica, la suma de \$211 millones por concepto de cincuenta y seis (56) multas y sanciones ordenadas por distintos despachos judiciales a nivel nacional, con destino a brindar herramientas al fondo para desarrollar en forma adecuada el mandato legal de recaudo.
- Se actualizó el procedimiento de pago a beneficiarios de acciones de grupo, el de trámite de financiación para impulso a las acciones populares y de grupo y el procedimiento de conciliación de cuentas e informes de recaudo de sanciones a favor del fondo.
- Para fortalecer el acceso a la información, se robusteció el Registro de Acciones Populares y de Grupo, hasta lograr 26.000 registros, actividad que se realizó en conjunto con la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Los recursos del Fondo para la Defensa de Derechos Colectivos y del Ambiente, al cierre del año 2011, fueron de \$14.444.7 millones, suma que se encuentra depositada en títulos de tesorería TES – Clase B, que incluye los rendimientos financieros de \$6.8 millones.

**Cuadro No. 12. Fondo para la Defensa de los Intereses
y Derechos Colectivos. Evolución de la Apropriación
- Ejecución Presupuestal 2001-2011 (millones de pesos)**

Apropiación Ejecución Presupuestal												
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Apropiación presupuestal (sin situación de fondos)	300	6.183	1.300	2.300	2.350	5.000	5.225	5.434	5.379	45.117	20.000	98.587
Pagos realizados	14	5.911	709	1.784	1.094	4.591	241	4.748	3.939	25.692	6.582	55.304
Recursos sin ejecutar	286	271	591	516	1.256	409	4.984	686	1.440	19.425	13.418	43.283
Porcentaje de ejecución	5%	96%	55%	78%	47%	92%	5%	87%	73%	57%	33%	56%
Consignaciones y Pago de indemnizaciones												
Consignado por orden judicial	51	30	58	38	61	77	172	214	159	372	211	1.443
Pagado a beneficiarios	16	27	26	55	57	65	49	90	80	241	117	822
Porcentaje de Ejecución	31%	87%	45%	145%	93%	84%	29%	42%	50%	65%	55%	57%
Financiación de Acciones Populares y de Grupo												
Solicitudes de financiación	45	56	62	115	239	249	296	121	45	584	258	2.070
Solicitudes financiadas	29	35	48	92	43	33	42	40	39	323	258	982
Solicitudes sin financiar	16	21	14	23	196	216	254	81	6	261	0	1088
Porcentaje de solicitudes financiadas	64%	63%	77%	80%	18%	13%	14%	33%	87%	55%	100%	47%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Fondo Comisión Nacional de Búsqueda

Los recursos del Fondo de la Comisión Nacional de Búsqueda se encuentran pendientes de ejecutar por cuanto, en la fecha, la reglamentación sobre su manejo no ha sido expedida por parte del Congreso de la República.

C. OTRAS TRANSFERENCIAS

Observamos en el cuadro número 13 la ejecución de otras transferencias, que registran, para el año 2011, un porcentaje del 87.78%, cifra superior a la ejecución del año 2010, que fue del 94.03%. El cuadro también nos ilustra los rubros que componen otras transferencias, que son: cuota de auditaje, seguro de vida, sentencias y ejecución de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD).

Cuadro No. 13. Otras Transferencias Comparativo apropiación ejecución 2010-2011 (millones de pesos corrientes)

Rubros	Apropiado	Ejecutado	Apropiado	Ejecutado	% Ejecución	% Ejecución
	2010	2010	2011	2011	2010	2011
Cuota de auditaje	281	281	336	336	100	100
Seguro de vida	514	413	529	529	80	100
Sentencias	111	105	177	78	95	44
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	371	274	382	307	74	80
Totales	1.277	1.073	1.424	1.250	84	88

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera.

Cuota de Auditaje. Para el año 2011 el rubro de cuota de auditaje presentó una ejecución de \$336 millones y alcanzó un porcentaje de ejecución del 100%, igual porcentaje al del año 2010.

Seguro de vida. En este rubro se ejecutaron \$529 millones, con una ejecución del 100%, superior a la del año 2010, que fue del 80.35%.

Sentencias - Defensa Judicial. El rubro de sentencias reflejó una ejecución del 44.07%, la más baja en el componente de otras transferencias.

Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. El rubro de la Comisión de Búsqueda en el año 2011 presentó una ejecución del 80.37%, superior a la del año 2010: 73.85%.

Según el cuadro número 14, la Defensoría del Pueblo tiene vigentes, en 2011, 71 procesos en contra por valor de \$26.196 millones, distribuidos así: 84.5% procesos administrativos y 15.5% procesos laborales. En 2010 cursaban en distintos despachos judiciales 81 acciones judiciales contra la Defensoría del Pueblo, por valor de \$18.096,75 millones. Existe un proceso en favor de la Defensoría del Pueblo por valor de \$630.7 millones.

Cuadro No. 14. Procesos vigentes en contra de la Defensoría del Pueblo. Período 1997-2011

Procesos Administrativos	Valor
Acción de Reparación Directa - Perjuicios de trabajadores en liquidación obligatoria de Croydon S.A.(2)	8.720.313.779
Caso que pretende se declare administrativamente responsable a la Entidad por los daños causados con ocasión de la masacre de Bojayá (33)	10.449.600.000

Procesos Administrativos	Valor
Acción de Grupo caso Cabildo Indígena Peñón de Sotará (1)	1.814.149.896
Acciones varias (24)	4.597.175.185
Total Procesos administrativos	25.581.238.860
Procesos Laborales (11)	615.568.684
Total Procesos (71)	26.196.807.544

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina Jurídica.

2.5.5. Ejecución de los proyectos de inversión 2011

A continuación se presentan, de manera detallada, las actividades de los proyectos de inversión.

En el cuadro número 15 aparece la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión que, para la vigencia 2011, fue de \$8.876 millones, cifra que reporta una ejecución del 90.7%, porcentaje inferior al registrado en 2010, que fue del 94.52%.

Los proyectos de inversión están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014, en lo referente a atención a la población desplazada, orientación y asesoría de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, Sistema de Alertas Tempranas para el monitoreo y evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la promoción y divulgación de Derechos Humanos, la cualificación y capacitación de los defensores públicos y la adecuación del bloque C de los edificios del nivel central de la entidad.

Cuadro No. 15. Comparativo de Ejecución Proyectos de Inversión 2010-2011

Nombre del Proyecto	2010		2011		2010	2011
	Apropiación Definitiva	Compromisos	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución	% Ejecución
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de defensoría pública	600.000.000	553.318.495	250.000.000	72.117.302	92,22	28,85
Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos	3.000.000.000	2.943.676.439	2.800.000.000	2.688.272.078	98,12	96,01
Capacitación del servicio y generación de saldos pedagógicos institucionales para la cualificación	100.000.000	99.921.835	0	0	99,92	
Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia	800.000.000	400.133.611	250.000.000	249.883.999	50,02	99,95
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos	450.000.000	431.648.110	236.000.000	230.239.615	95,92	97,56
Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia	2.370.000.000	2.306.712.547	2.600.000.000	2.254.926.897	97,33	86,73
Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado	1.100.000.000	1.051.015.762	1.150.000.000	886.467.241	95,55	77,08

Nombre del Proyecto	2010		2011		2010	2011
	Apropiación Definitiva	Compromisos	Apropiación Definitiva	Compromisos	% Ejecución	% Ejecución
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes	1.828.000.000	1.823.904.938	0	0	99,78	
Implementación del sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo	400.000.000	399.750.000	0	0	99,94	
Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento	1.000.000.000	1.000.000.000	2.500.000.000	2.493.922.374	100,00	99,76
Total	11.648.000.000	11.010.081.737	9.786.000.000	8.875.829.506	94,52	90,70

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación.

Logros de los proyectos de inversión

a) Proyecto “Administración, control y organización institucional de apoyo a la administración de defensoría pública”

Este proyecto tiene por objeto elevar el nivel de calidad en el servicio de defensoría pública a los ciudadanos nacionales y extranjeros que por su imposibilidad económica y social no puedan ejercer la defensa de sus derechos.

En el cuadro número 16 se consolidaron las actividades realizadas durante 2011, con recursos de inversión por valor de \$72 millones y de funcionamiento por valor de \$547 millones, se señalan las actividades realizadas:

Se hicieron los diseños curriculares de los Cursos de inducción y Formación Básica para los operadores y el modelo de evaluación educativa.

Se diseñó y estructuró el Plan de Formación Especializada y el énfasis, tanto en lo penal como en lo no penal; en particular, lo relacionado con la representación de víctimas y el sistema de responsabilidad penal adolescente.

Se adelantaron actividades de formación complementaria de los integrantes de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, miembros de la red docente, coordinadores académicos, coordinadores administrativos y de gestión, investigadores y peritos asesores y responsables de gestión educativa.

Durante 2011, con apoyo de recursos de cooperación, se logró la inducción, formación y capacitación de los operadores del Sistema Penal Acusatorio y de los representantes de víctimas. Se estructuró el currículo de formación, se capacitó a los profesionales de la Unidad de Investigación Criminal y a los profesionales administrativos y de control de la gestión de operadores; en total, 830 operadores.

En el proceso de edición de publicaciones se celebró contrato con la Imprenta Nacional con el objeto de publicar varios títulos para brindar solidez conceptual a los operadores en sus diferentes áreas.

En cuanto al proceso pedagógico de capacitación, se desarrolló el registro nacional de capacitación de operadores del sistema en el campo virtual. Esto se logró a través del apoyo conjunto de funcionarios y consultores.

Se elaboró el módulo del Curso de Inducción con el siguiente contenido: a) Ubicación institucional; b) ética y perfil del defensor, investigador y de los peritos; c) trabajo en equipo.

Otra importante actividad se relacionó con el proceso de ajuste al Sistema de Defensoría Pública, en aras de mejorar la calidad de la prestación del servicio a usuarios en todo el país.

También, a través de una consultoría, se evaluó el estado del control de gestión sobre la calidad del sistema de prestación del servicio de la defensoría pública y se identificaron las oportunidades para mejorarlo.

Cuadro No. 16. Actividades de Capacitación 2011

Programa de capacitación	Descripción	Operadores capacitados	Recursos de Inversión	Recursos de Funcionamiento
Nivel de inducción para operadores del servicio de Defensoría Pública (Virtual - Presencial). 1 Curso Perfil y Ética de Defensa Pública	Con un total de 40 horas, de las cuales 28 son virtuales, durante 14 días y 12 horas presenciales durante 1,5 días en 9 ciudades.	254		61.433.343
Nivel de formación básica para operadores de Defensoría Pública (Presencial).	Curso de Sistema Penal Acusatorio: 40 horas, 1 sesión presencial de 5 días en 9 ciudades.	202		111.838.534
Taller para la Incorporación del Enfoque de Género y de DD.HH de mujeres, niños, y adolescentes en la Representación Judicial de Víctimas (Cooperación Internacional PNUD)	Curso para Representantes de víctimas: 24 horas, 1 sesión presencial de 3 días en 3 ciudades.	298		0
I Congreso Nacional de Dactiloscopia ICITAP	Capacitación convocada por ICITAP, para los peritos de la UOIC	11		11.748.935
Capacitación para la Construcción de Cursos Virtuales dirigido a la Red de Formadores del SNDP.	Con un total de 22 horas, de las cuales 14 horas son virtuales, durante 7 días y 8 horas presenciales durante 1 día en 5 ciudades.	73		17.524.777
Nivel de énfasis para operadores de defensoría pública (Cooperación Internacional MSD)	Dos cursos: Aportes de la Psicología Forense al Abordaje de los Delitos Sexuales y Gestión Jurídica y Forense de la Prueba en el Juicio Oral: Cada uno tiene 66 horas: 42 horas son virtuales (21 días), 24 horas presenciales (3 días) en 4 ciudades.	249		7.040.000
Capacitación defensores públicos OEA.	Una Capacitación de 16 horas presenciales (2 días) en 1 ciudad.	50		90.018.750
Capacitación a integrantes de Consultorios Jurídicos.	36 Sesiones presenciales para Bogotá de 2,5 días c/u. Y para el resto del país de 3 días	1180		9.311.278
Barras Descentralizadas.	7 Sesiones presenciales de 1 día c/u.	77		8.091.300
Contrato pasajes aéreos				230.000.000
Vigencia expirada Diego Eduardo López Medina			3.280.000	
Capacitación Integrantes Dirección Sistema Nacional de Defensoría Pública.	Una capacitación de 16 horas presenciales (2 días) en 1 ciudad.	60	26.137.302	
Edición de textos, corrección de estilo, diagramación, diseño, distribución de publicaciones.	Revista La Defensa No.12 y 13	3	12.700.000	
Contrato ICL didáctica Ltda.	Campus Virtual		30.000.000	
Totales			72.117.302	547.006.917

Fuente: Dirección Nacional de Defensoría Pública.

b) Proyecto “Aplicación del programa de descentralización de Derechos Humanos”

Este proyecto tiene por objeto la atención, orientación, asesoramiento y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno de manera que puedan obtener una reparación integral en el marco establecido por la Constitución y las leyes.

De manera específica, el proyecto desarrolla las siguientes actividades: informa de manera adecuada a las víctimas sobre los derechos que les asisten así como las rutas y procedimientos existentes para alcanzar su reparación integral. Mejora la capacidad de la Defensoría del Pueblo en la atención a las víctimas del conflicto armado. Brinda atención y asistencia especializada conforme a la situación de cada víctima, en el marco del restablecimiento de sus derechos. Implementa un esquema de seguimiento a la Ley 1448 del 2011, conforme a las obligaciones de la entidad.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, corresponde brindar atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, en el contexto de la justicia transicional, lo cual equivale a la reparación administrativa con la que se pretende subsanar los daños ocasionados a las víctimas.

La Defensoría del Pueblo adecuó durante el 2011 la planta de personal para dar cumplimiento a este mandato y la Unidad de Víctimas fortaleció la estrategia psicojurídica de orientación, formulando e implementando metodologías de orientación en temáticas tales como: minas antipersona, protección de bienes y orientación sobre los delitos de violencia sexual y de desaparición forzada; y orientación sobre los derechos y rutas de acceso a las vías que faciliten la reparación de las víctimas, sin importar el victimario.

Para ello, se organizó un equipo interdisciplinario con la participación de diez profesionales que elaboraron los instrumentos metodológicos correspondientes, los cuales se validaron, socializaron y publicaron, para ser utilizados en la labor cotidiana de orientación por parte de los equipos psicojurídicos regionales.

La orientación incluyó información a las víctimas sobre los requisitos y procedimientos para acceder a las medidas de asistencia y ayuda humanitaria: funeraria, salud, educación y atención psicosocial.

Respecto al tema de tierras, la orientación se centró en contribuir con el acopio documental, base para lograr la inscripción en el registro de tierras y que esta sea decidida favorablemente.

En cuanto al proceso de registro de víctimas, la actividad es la de recibir las declaraciones de las víctimas como requisito procedimental del sistema de atención a víctimas.

Frente al proceso de indemnización, vía administrativa, la actividad consistió en brindar asesoría a las víctimas respecto del contrato de transacción.

Con respecto a la protección de víctimas, la orientación da a conocer los programas institucionales de protección conforme a los riesgos evaluados por la autoridad competente.

Todo el proceso de orientación psicojurídica aporta a la justicia un enfoque reparador, ya que desarrolla conciencia sobre las múltiples necesidades de las víctimas e interviene en su defensa en busca de la restitución de los derechos vulnerados.

Para todo lo anterior, se requiere una adecuada capacitación de los funcionarios, encaminada a que fortalezcan los conocimientos sobre los conceptos, rutas y procedimientos que facilitan la orientación a las víctimas.

Durante 2011, este proyecto realizó las siguientes actividades:

- 1.500 solicitudes atendidas en el proceso de sustanciación de restitución de tierras.
- 45.522 orientaciones y asesorías individuales en la mayoría de los departamentos.
- 19.726 víctimas orientadas en procesos de orientación grupal.
- 397 talleres psicojurídicos realizados.
- 52 jornadas de orientación a 4.141 personas, realizadas conjuntamente con la Fiscalía y Acción Social.
- 42 grupos de apoyo que atendieron 627 familiares de personas desaparecidas.
- Se fortaleció el acompañamiento psicojurídico en diligencias y audiencias judiciales a las víctimas de la violencia en las regiones de Nariño, Putumayo, Magdalena Medio, Urabá Antioqueño y Valle del Cauca.
- Se consolidó la aplicación del Protocolo de Orientación en Audiencias Judiciales, mediante la labor de profesionales en psicología y en derecho para el proceso judicial a la espera de acreditación y reparación integral.

La aplicación de las metodologías mencionadas opera en 26 defensorías regionales con un equipo aproximado de 75 profesionales (abogado y psicólogos) que, durante el año 2011, brindaron orientación y asesoría psicojurídica.

c) Proyecto “Divulgación y promoción de los Derechos Humanos en Colombia”

El presente informe reseña la inversión, en parte, de las metas consagradas en la línea seis del Plan Operativo Estratégico para instaurar una cultura de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Los objetivos propuestos tienen que ver con:

- Desarrollo de estrategias de promoción y divulgación y
- Acciones de formación y capacitación de personas, comunidades y servidores públicos.

Lo anterior tiene como finalidad contribuir a empoderar la sociedad de la defensa y exigibilidad de los Derechos Humanos por parte de sus titulares; promover la participación activa de las personas y organizaciones sociales para que utilicen mediante su autogestión, la realización de sus derechos conseguidos y fomentar la cultura de la paz y el respeto a los Derechos Humanos.

En la primera etapa del 2011, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos impulsó la Cátedra Ciro Angarita Barón, que operó en forma descentralizada en la ciudad de Medellín, con el tema central de “Los derechos de las víctimas en el conflicto armado interno”. En la sede central de la Defensoría del Pueblo, el programa estuvo referido a “La conmemoración de los veinte años de la Constitución Política de Colombia”.

En lo atinente al fortalecimiento institucional interno se realizó el seminario: “Derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente”, dirigido a los servidores de la Defensoría.

Acerca del centro de información y documentación, que conduce la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, se adelantó la clasificación, catalogación y sistematización de materiales bibliográficos de la Biblioteca de la Defensoría del Pueblo, hecho que facilita la consulta en la página web. En cuanto al servicio presencial, se atendieron 4.505 usuarios y se absolvieron 17.737 consultas. Por otra parte, se estima que la página web de la entidad recibió aproximadamente 1.148.123 visitas durante este periodo.

De igual manera, la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos se ha ocupado —hace cerca de dos lustros— de informar, capacitar, orientar, asesorar y promover la conformación de las Redes de Veedurías Ciudadanas para el Control de la Gestión Pública, cuyo proceso se ha detallado en el respectivo informe de la DNPDH. En este proceso han participado distintas entidades, desde las de control público del Estado hasta organismos de la rama ejecutiva, organizaciones sociales, ONG y las instituciones que conforman el Ministerio Público, labor que sigue su curso mediante capacitación virtual en esta materia y mediante la entrega de materiales impresos, como la serie de documentos de consulta del Plan Nacional de Formación.

Como parte integrante de las líneas centrales de este proyecto se realizó el Concurso Universitario de Derechos Humanos, que contó con la participación de 73 universidades, las que trabajaron como tema definido el derecho de asociación y la libertad sindical.

Con recursos de este proyecto también se hicieron inversiones en distintas publicaciones, como: Informe XVIII del Defensor del Pueblo al Congreso de la República; el periódico *Su Defensor*; el libro *Derechos fundamentales a medias e integralidad de derechos*; los documentos “La violencia sexual contra los niños en Bogotá” y “Las políticas públicas de protección de cara a los Derechos Humanos”; el Manual “Trámite de beneficios administrativos y judiciales, ejecución de condena, minutas y modelos, el procesamiento de personas ausentes en la Ley 906”, la revista *La Defensa* número 12 y número 13 y se avanzó en el Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional.

De la serie derechos de los usuarios en salud se publicó: *Todo lo que usted debe saber sobre Planificación Familiar*, *Todo lo que usted debe saber sobre las formas de participación en salud y el Manual de derechos y deberes de los pacientes en terapias de reemplazo renal*, *Derechos de los usuarios en el servicio de urgencias*, *Aportes cuotas moderadoras copagos*, *Derechos de los niños en materia de salud*, *Acceso efectivo a los medicamentos con prescripción médica*, *Bioseguridad atención en centros de estética*, *Derechos de la personas que viven con VIH/SIDA*, *Todo lo que usted debe saber sobre la planificación familiar*, *Todo lo que usted debe saber sobre las formas de participación en salud*, y la *Tutela y el derecho a la salud 2010*.

d) Proyecto “Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos”

El proyecto tiene como objetivo general construir y aplicar un sistema institucional de medición del cumplimiento de los derechos que permita incidir sobre las políticas públicas, para mejorar el nivel de realización de los Derechos Humanos.

Los objetivos específicos se relacionan con: a) incidir en las políticas públicas a través de su monitoreo, seguimiento y evaluación a la luz de los DESC y de los derechos colectivos y del ambiente, y b) promover la difusión y respeto de los Derechos Humanos objeto del programa.

El proyecto priorizó los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo individual y al agua. En relación con este último, la dirección está a cargo de la Delegada de Derechos Colectivos.

El proyecto, de conformidad con la Ley 1448 de 2011, deberá, a partir del año 2013, aplicar instrumentos de medición para determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos con las víctimas del conflicto armado en lo referente a la realización de los DESC.

Las actividades del proyecto durante 2011 fueron contempladas en el Plan Operativo Estratégico, en la línea de visión: “Incidencia en la formulación y gestión de la política pública”. Relacionamos las actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo:

- Investigaciones sobre salud y discapacidad.
- Investigación sobre adaptabilidad del servicio educativo en el sector oficial.
- Investigación sobre respeto y garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada; específicamente, en relación con el componente “lugar” donde se están proyectando viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) en la ciudad de Bogotá.
- Informes sobre el estado del derecho a la alimentación en Colombia.
- Guía sobre política de subsidios de vivienda.
- Investigación sobre la “Doctrina constitucional en lo relativo a los sujetos vulnerables”, plasmada en el Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional 2007-2011.
- Informe sobre seguimiento a las recomendaciones sobre el cumplimiento del derecho humano al agua.
- Quinto Informe sobre la Tutela y el Derecho a la Salud.
- Se actualizó el diagnóstico sobre el derecho humano al agua en cuanto a los componentes de calidad y disponibilidad.
- Se elaboraron cartillas informativas sobre *Todo lo que usted debe saber sobre la planificación familiar* y la de *Derechos y deberes de los afiliados al sistema de salud en materia de participación ciudadana y salud*.
- Se publicaron las *Reflexiones sobre la política pública para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos*, el *Informe sobre las políticas públicas alimentarias: un análisis desde los Derechos Humanos* y el *primer y segundo Informes sobre el derecho humano a la educación*.

e) Proyecto “Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia”

El proyecto SAT tiene como objetivo general intervenir eficazmente en la prevención de las violaciones masivas de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que afectan a la población civil y a las víctimas del conflicto armado en procesos de verdad, justicia y reparación.

De forma específica el proyecto monitorea y analiza las situaciones de riesgo de la población civil en el marco del conflicto y advierte sobre ellas, con el fin de promover la respuesta integral del Estado en materia de prevención y protección de los Derechos Humanos.

El equipo humano que apoyó el proyecto durante 2011 estuvo conformado por 25 analistas regionales, cinco analistas nacionales y un equipo técnico operativo que facilitó la presencia permanente en más de 180 municipios, 23 departamentos y tres zonas especiales: Magdalena Medio, Ocaña y Urabá.

Las siguientes fueron las actividades principales:

- Se logró hacer visitas de observación y constatar las condiciones de riesgo, vulnerabilidad de la población y presencia de factores de amenaza a la vida, integridad personal y libertad personal, en 303 municipios del país.
- Los municipios más afectados correspondieron a comunidades indígenas y afrocolombianas, comunidades campesinas y colonos de las zonas de frontera en los cuales la presencia integral del Estado es precaria, condición estratégicamente aprovechada por los grupos armados para implantar estructuras criminales y someter a la población civil. Lo mismo ocurrió en las zonas marginales de las capitales de departamento, que registran niveles de pobreza y miseria extrema.
- Se presentaron 50 situaciones de riesgo correspondientes a 20 informes de riesgo y 30 notas de seguimiento. Del total de situaciones de riesgo advertidas, el Comité interinstitucional de Alertas Tempranas comunicó el resultado de los documentos de advertencia, que cubrieron 104 municipios en 16 departamentos: Nariño, Chocó, Caquetá, Cauca, Córdoba, Meta, Arauca, Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia, Sucre, Valle del Cauca, Cesar, Cundinamarca y Huila. Estos esfuerzos permitieron la adopción de medidas de prevención y protección por parte de las autoridades competentes del Estado.
- Se puso en vigor el protocolo de seguimiento a la respuesta estatal y se diseñaron mapas de riesgos regionales y macrorregionales así como estrategias de prevención de manera colectiva.
- Se hizo un catálogo de la población en riesgo: líderes de organizaciones sociales y comunitarias y de procesos de reparación y restitución de tierras, defensores de Derechos Humanos, niños, y adolescentes, mujeres, funcionarios públicos, candidatos a cargos de elección popular y autoridades locales y regionales.

El Sistema SAT contó en el comienzo con el apoyo financiero y técnico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), agencia que condicionó su ayuda a lograr que el Estado asumiera la financiación definitiva del mismo a partir del año 2011, de tal forma que durante el año 2011 el SAT se financió únicamente con recursos del presupuesto nacional.

La Ley 1448 estableció medidas específicas y ordenó responsabilidades y nuevos retos para el Sistema de Alertas Tempranas, con el objetivo de que los diagnósticos y recomendaciones sirvieran para el diseño y ejecución de la política de prevención. De forma particular, instauró un Sistema de Información para monitorear riesgos de inminencia coyuntural y estructural y advertir sobre ellos.

De acuerdo con la mencionada ley, fue posible estructurar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo para el SAT, con un total de 56 profesionales; inicialmente, se vincularán al sistema 30 servidores públicos y, en segunda y tercera fase lo harán 13 profesionales en cada fase.

f) Proyecto “Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado”

El objetivo del proyecto es brindar atención y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzado en todo el territorio nacional, para contribuir a alcanzar el goce efectivo de derechos, superar el estado de cosas inconstitucional y hacer seguimiento y control de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para el cumplimiento de las obligaciones legales y jurisprudenciales.

La persistencia del conflicto armado hace que se mantenga el desplazamiento, lo que sumado a las carencias institucionales para la prevención y atención de la población desplazada, impone a la Defensoría del Pueblo fortalecerse para prestar un mejor servicio a la población desplazada.

Con los recursos asignados, este proyecto desarrolló las siguientes actividades:

- Se atendieron 84.685 beneficiarios.
- Se realizaron 3.600 asesorías especializadas.
- Se tramitaron 1.500 quejas relacionadas con los derechos de la población desplazada.
- Se elaboraron 360 tutelas para la protección de derechos fundamentales en favor de la población desplazada.
- Se elaboraron 1.590 derechos de petición.
- Se activaron 28 mecanismos de búsqueda urgente.
- Se recibieron 950 declaraciones de desplazamiento.
- Se organizaron 289 talleres de capacitación sobre los derechos de la población desplazada.
- Se hizo el seguimiento al desplazamiento de las comunidades en zonas de frontera.
- Se elaboró un informe sobre el desplazamiento en la frontera colombo-ecuatoriana.
- Se hizo seguimiento a 40 procesos de retorno y reubicación.
- Se efectuaron 56 jornadas descentralizadas de atención defensorial en 21 departamentos y 100 municipios en los que se atendieron 8.000 personas.

g) Proyecto “Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento en Bogotá”



Fuente: Adecuación Bloque C - Nivel Central.

En el año 2008, la Defensoría del Pueblo radicó una solicitud de adopción del Plan de Regularización y Manejo y en el año 2010 la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., mediante la Resolución 1477, expidió el Plan de Regularización y Manejo.

El avance del reforzamiento y adecuación del bloque C de la Defensoría del Pueblo, en el cierre del año 2011 comprendió las siguientes actividades: diseños arquitectónicos, hidráulicos, sanitarios y eléctricos de conformidad con las normas urbanísticas y ambientales, diseños arquitectónicos, trámite de la licencia de construcción (modalidad dotacional), trámite de la licencia de construcción (modalidad ampliación), licencia de construcción, adecuación, interventoría de obras de adecuación y coordinación técnica, arquitectónica y funcional.

El avance de la obra en el 2011, como se observa en la foto, se registró mediante actas de recibo de obra mensual, con la participación y asistencia del representante legal de la empresa Adecuaciones 2011, el arquitecto Alfredo José Bermúdez, como residente de la interventoría por parte de la Universidad Francisco de Paula Santander; la ingeniera Fanny Figueroa en su calidad de supervisora de obra por parte de la Defensoría del Pueblo, y la doctora Gloria Elsa Ramírez, como Secretaria General de la Defensoría del Pueblo.

La ejecución física de la obra registró un porcentaje de ejecución del 81.07%, que equivale a \$3.025 millones de pesos.

El cuadro número 17 presenta los costos del reforzamiento y adecuación del bloque C, durante el periodo 2009-2011, incluyendo recursos de funcionamiento e inversión.

Cuadro No. 17. Reforzamiento y adecuación del Bloque C

Recursos	2009	2010	2011	Total
Funcionamiento	230	994	191	1.415
Inversión	125	963	2.531	3.618
Total	354	1.957	2.722	5.034

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación.

Balance financiero y presupuestal de la ejecución 2011

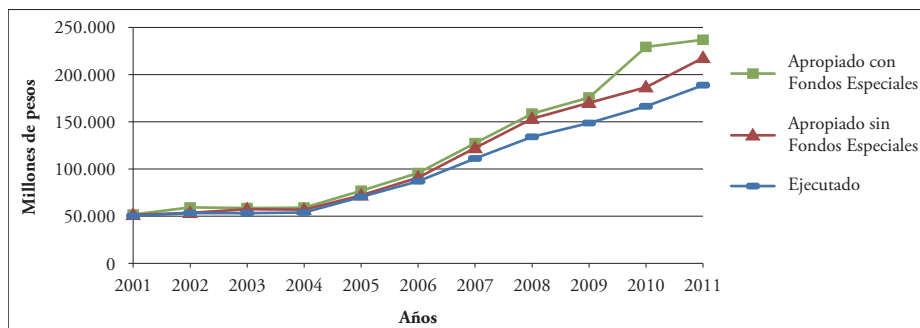
Es necesario establecer el balance financiero y presupuestal de la Defensoría del Pueblo con la finalidad de evaluar los logros alcanzados, las metas cumplidas y los resultados en relación con los objetivos propuestos al inicio de la vigencia y mejorar las prácticas presupuestales actuales.

El balance de apropiación presupuestal, con respecto a la ejecución en 2011, presenta un total apropiado, incluyendo los fondos especiales, de \$236.093 millones y un total ejecutado de \$191.727 millones. Quedando sin ejecutar recursos por \$44.366 millones, monto que incluye \$13.389 millones que corresponden a recursos sin situación de fondos. Ver gráfico número 6.

El análisis de la ejecución con recursos con situación de fondos, es decir, sin incluir las partidas de los fondos especiales, muestra que de una apropiación de \$215.439 millones fueron ejecutados \$184.461 millones, quedando sin ejecutar \$30.977 millones. Este análisis presenta la real situación de la entidad, ya que los recursos de los fondos especiales son simbólicos.

El bajo nivel de compromisos en el rubro “gastos de personal”, por \$11.229 millones, obedece a que durante 2011 no se logró cubrir la totalidad de los cargos previstos en la fase 1 del ajuste de planta de personal, debido a que el proceso de ajuste fue aprobado en el mes de diciembre. Con respecto a la defensoría pública, quedaron sin ejecutar \$16.174 millones, previstos para la vinculación de los representantes de víctimas y la defensa técnica de ellas, debido a que la ley fue promulgada en el mes de diciembre. En cuanto a “gastos generales”, los recursos sin comprometer fueron de \$2.492 millones, debido a dificultades en los procesos de contratación de mantenimiento de bienes inmuebles, ahorros en viáticos y gastos de viaje así como \$910 millones en inversión.

Gráfico No. 6. Evolución de Apropiación - Ejecución 2001-2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación. 2011.

2.6. Fortalecimiento de la cooperación internacional

La Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI) fue creada mediante Resolución número 375 del 13 de junio de 2005, expedida por el despacho del Defensor del Pueblo, con funciones tales como: el diseño de lineamientos de política institucional en materia de cooperación; acompañamiento a las diferentes dependencias de la entidad en la formulación, gestión y control de proyectos de cooperación; coordinación con la Oficina de Planeación en el trámite de los proyectos presentados por las diferentes instancias así como la coordinación interinstitucional con todas las dependencias del Gobierno, el Ministerio Público, organismos internacionales y varias ONG nacionales e internacionales.

Coordinación intrainstitucional

La UCCI actúa con base en los parámetros adoptados en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012 y los lineamientos generales que en materia de cooperación internacional son establecidos por el despacho del Defensor del Pueblo.

De otra parte, con la coordinación de Secretaría General, la UCCI elaboró su Plan de Acción Anual, en el cual se programaron reuniones con los responsables de cada proyecto (directores nacionales, defensores delegados, coordinadores de proyecto, etc.) para evaluar el cumplimiento de los respectivos planes operativos.

Aportes de la cooperación internacional

Durante la vigencia de 2011 se recibió apoyo financiero de nueve organismos de cooperación internacional (entidades y gobiernos) para la ejecución de actividades destinadas a la promoción, protección y divulgación de los Derechos Humanos, conforme a nuestra misión constitucional y legal y al marco del Plan Estratégico Institucional 2010-2012. Vale la pena resaltar la continuidad del apoyo que ha venido otorgando a la Defensoría del Pueblo la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el Desarrollo (GIZ) en la ejecución del proyecto Fortalecimiento del Estado Social de Derecho Fortalesder.

En el cuadro número 18 se detallan los aportes entregados por los diferentes cooperantes a la Defensoría del Pueblo durante la vigencia en cuestión y el total consolidado del periodo 2005-2011:

Cuadro No. 18. Recursos de Cooperación Internacional 2005-2011 (millones de pesos)

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
ASDI-Embajada de Suecia	1.863	2.543	2.541	1.549	2.134	2.306	4.224	17.160
USAID-Justicia		105	527	1.037	703	457	2.878	5.707
USAID - Derechos Humanos	2217	1264	2290	1.866	1.007	684	486	9.814
USAID - O.I.M	120	794	708	301	891	454	1.056	4.323
CANADA/OIM			289					289
Embajada de Canadá		174		363				537
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados - ACNUR	515	710	847	1.105	752	657	890	5.477
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD					587	1.824	2.598	5.008

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Unión Europea – FORVIC						49	1.377	1.426
Unión Europea – FORJUS		274	3.449	2.788				6.510
Unión Europea – PDP					365	262	28	655
Fundación Konrad Adenauer	53	85	31	25	27	17	18	255
Embajada Británica	110	200	145	148	116			720
Embajada Suiza	164	181	138	155		183	33	854
Embajada Reino de Bélgica			340	426				766
Gobierno de Italia				243				243
Consejo Noruego para Refugiados						30		30
FAO							36	36
Países Bajos				825	426	140		1.391
ONU - Mujeres						42	161	203
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	282	196		144				621
Gobierno de Dinamarca	118	253						371
Total Recursos de Cooperación Internacional	5.443	6.779	11.304	10.975	7.007	7.105	13.786	62.398
Total Apropriación Presupuestal Defensoría del Pueblo	64.759	84.802	118.663	152.172	170.509	227.979	236.094	1.054.978
% Participación Recursos de Cooperación Internacional	8,40	7,99	9,53	7,21	4,11	3,12	5,84	5,91

Fuente: Unidad de Coordinación de Cooperación Internacional - UCCI.

Vale la pena comentar que en las cifras incluidas en el informe de 2010, correspondientes a ONU Mujeres, no se incluyó la suma de \$42.2 millones para la financiación de consultorías y actividades de analistas en el SAT, por no haberse recibido en su oportunidad, valor que, en el presente informe se incluye detallado en el total recibido del cooperante internacional en los dos últimos años.

Como se puede deducir del cuadro anterior, es significativo el incremento en el valor de los aportes de los diferentes cooperantes en el proceso de fortalecimiento de la gestión defensorial, los cuales representan un 95% más de los recursos recibidos durante la vigencia de 2010.

En este grupo se destaca el continuo apoyo financiero que viene otorgando la ASDI/ Embajada de Suecia a las actividades encaminadas a la protección y restitución de derechos de la población desplazada, los cuales, en el 2011, variaron de manera positiva en más de \$1.900 millones en relación a los entregados en el año anterior con una participación del 31% del total de los aportes de la cooperación a la entidad.

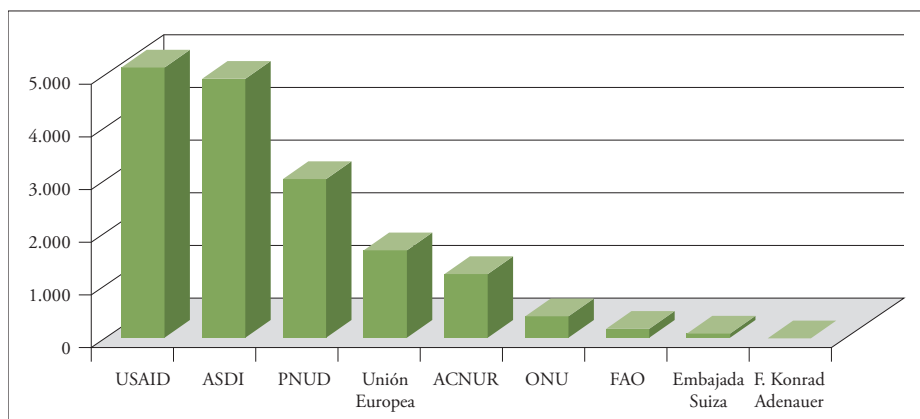
Así mismo, la USAID, dentro de los recursos globales entregados por diferentes organismos a la Defensoría, participa con el 24%, representados en \$3.364 millones, con un incremento del 195% en su ayuda respecto de los desembolsos en 2010, recursos destinados a los programas de Justicia y Derechos Humanos (SAT, Unidad de Justicia y Paz y Concurso Universitario). Ver Gráfico 7.

De otra parte, la Unión Europea, en apoyo a los proyectos de fortalecimiento de la gestión defensorial, amplió en un 350% el valor de sus desembolsos para la actual vigencia, una suma adicional de \$1.094 millones que así llega al 10% del total de la cooperación internacional recibida en el 2011.

La USAID/OIM, en relación con el 2010, presenta una variación positiva del 132% representado en cerca de \$600 millones y, además, participó con el 7.7% de los aportes de cooperación a la Defensoría el Pueblo dirigidos a la atención de víctimas.

La ACNUR continuó sus apoyo permanente y decidido en el proceso de apoyo a la gestión defensorial (defensores comunitarios y asesores de fronteras), con una participación correspondiente al 6.5%. El gráfico número 7 ilustra los aportes de cooperación internacional durante el año 2011.

Gráfico No. 7. Recursos de Cooperación Internacional 2011 (millones de pesos)



Fuente: Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional (UCCI).

Actividades estratégicas desarrolladas con recursos de cooperación

En cumplimiento de la línea de visión 7, Política Global 7.2, Objetivo Estratégico 7.2.1, “Celebración de convenios de cooperación internacional”, se estableció la meta para el año 2012.

Como resultado del proceso de acompañamiento a las dependencias que lo requirieron, se obtuvo lo siguiente:

- Luego del proceso de validación por parte de los directivos de la entidad, se aplicó la Estrategia de la Cooperación Internacional, documento que enmarca los objetivos de los proyectos por ejecutar, financiados por organismos de cooperación, con las líneas de visión, objetivos estratégicos y metas del Plan Estratégico Institucional que fomenta la participación de las dependencias del nivel central y de las regionales en la formulación y ejecución, para lograr las metas del PEI.
- Renovación anual de los convenios con ACNUR, (apoyo a defensores comunitarios y población desplazada en cruce de fronteras); Fundación Konrad Adenauer (Cátedra Ciro Angarita) apoyada desde 2004 y Corporación de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio para el fortalecimiento de la defensoría regional.
- Firma del convenio USAID/OIM para el desarrollo del proyecto “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo respecto del mecanismo de monitoreo y seguimiento

al cumplimiento de la Ley 1448/11”, por un valor de \$300 millones, para ser ejecutado por la Delegada de Atención a Víctimas.

- Suscripción del convenio con la Fundación Tierra de Hombres, organización suiza, con duración de tres años, que trabajó con la Delegada de Niñez en el tema de trata y violencia sexual contra menores; con la regional de Bolívar, en la conformación de la Mesa de Justicia para la atención y seguimiento de casos de violación de Derechos Humanos en la región y en conferencias y eventos académicos sobre los derechos de la niñez en el mismo departamento, convocados por diferentes organizaciones y universidades.
- Firma del convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la evaluación y seguimiento de la política pública en alimentación.
- Asesoría en la formulación y presentación de cooperación de proyectos se encuentran en la etapa de negociación: Renovación de Redes Territoriales, con la embajada Suiza, y Talleres para la Capacitación de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes dentro del Convenio 165/89 con la OIT.

Coordinación externa

Articulación con otros organismos

Se fortaleció de manera permanente la presencia y participación activa de la Defensoría del Pueblo, en los espacios de diálogo creados en el marco del sistema de cooperación internacional.

- Participación activa en las reuniones del Consejo Consultivo Interinstitucional e Intergubernamental de Democracia y Justicia, espacio de articulación de acciones para el fortalecimiento del Estado de derecho en el que se realiza un seguimiento a los proyectos financiados por USAID.
- Participación en las reuniones sobre Cooperación Sur-Sur, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social.
- Participación en las diferentes reuniones de la Mesa Nacional Humanitaria con el fin de coordinar acciones humanitarias entre entidades del Estado colombiano como la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, Ministerios del Interior y de Justicia y organismos de cooperación internacional para el fortalecimiento del sector justicia.

Intercambio de experiencias con otras defensorías

En el marco de los acuerdos firmados con la Defensoría del Pueblo de Perú, se encuentra en trámite el intercambio de experiencias sobre los derechos de los pueblos indígenas y el desplazamiento forzado. Con las Defensorías de Perú y México se compartirá lo aprendido por la Defensoría del Pueblo de Colombia con referencia al Sistema Penal Acusatorio.

Se suscribió, además un convenio para intercambio de experiencias con la Defensoría de Buenos Aires.

2.7. Fortalecimiento del control interno

El Control es un proceso que lleva a cabo la alta dirección de la Defensoría del Pueblo, diseñado para brindar seguridad razonable con respecto al logro de los objetivos establecidos en aspectos básicos como efectividad y eficiencia de las actividades estratégicas, confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que enmarcan la actuación misional y administrativa.

Evaluación del Sistema de Control Interno

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) 1000-2005, formula la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener el Sistema de Control Interno en la Defensoría del Pueblo, de conformidad con la Ley 87 de 1993.

Los rangos de implementación del modelo son los siguientes:

De 90 a 100 % el modelo está en desarrollo óptimo, se debe continuar con las actividades de mantenimiento para su sostenimiento en el largo plazo.

De 60 a 89 % el modelo muestra un buen desarrollo, pero requiere mejora en algunos aspectos.

De 0 a 59%, el modelo requiere ser fortalecido.

El cuadro número 19 registra, en detalle, el resultado de la aplicación y desarrollo de cada uno de los elementos del modelo durante el período 2008-2011.

Cuadro No. 19. Evaluación de Modelo Estandar de Control Interno (MECI), por componentes

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Acuerdos, compromisos o protocolos éticos	47	100	94	La carta de valores y principios éticos de la Defensoría del Pueblo fue adoptada mediante Resolución 931 del 19 de diciembre de 2002, su divulgación en 2011 se realizó mediante procesos de inducción y reintroducción a todos los servidores públicos incluyendo funcionarios, directivos y equipo MECI
Desarrollo del talento humano	74	90	59	La calificación indica que se requiere énfasis en el fortalecimiento del talento humano a partir del proceso de selección del personal, su capacitación, motivación, la mejora profesional continua y el establecimiento de un clima laboral armónico.
Estilo de dirección	100	100	88	El estilo de dirección de la Defensoría del Pueblo ha sido participativo: los objetivos, las alternativas de acción y el control de los planes: Plan Estratégico Institucional - PEI, Plan Operativo Estratégico - POE y a nivel regional, los Planes Funcionales Anuales - PAF, fueron establecidos de forma concertada con los Directores Nacionales, los Delegados para la defensa de los derechos, los responsables de proyectos y los Defensores Regionales.
Planes y programas	50	100	91	Durante 2011 se continuó con el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2009-2012, se formuló el Plan Operativo Estratégico y los Planes Funcionales Anuales regionales. Se establecieron los indicadores acordes con el Plan Operativo Estratégico - POE 2011

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Modelo de operación por procesos	100	100	85	Durante 2011 se continuó con la implementación del Manual de procesos y procedimientos adoptado mediante Resolución 2007 de 31 de diciembre de 2010
Estructura organizacional	100	100	70	De conformidad con la Ley 24 de 1992 la definición de la estructura organizacional de la Defensoría del Pueblo le corresponde establecerla al Defensor del Pueblo. Adicionalmente, la Ley 1448 del 10 de junio 2011 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República y al Defensor del Pueblo para modificar la planta de personal de la Defensoría del Pueblo, en la vigencia 2011. Sin embargo, solo al finalizar el año 2011, fue expedido el Decreto 4629 del 7 de diciembre, mediante el cual se crearon los nuevos cargos de la Defensoría del Pueblo, los cuales serán nombrados en la vigencia 2012 .
Contexto estratégico	40	100	72	El control al Plan Estratégico se realiza mediante la herramienta Strategos que permite identificar y controlar circunstancias internas y externas que afecten el cumplimiento del Plan Estratégico y tomar las acciones correctivas correspondientes.
Identificación de riesgos	100	100	72	La Defensoría actualizará la identificación de riesgos definiendo las clases de riesgos, la procedencia del riesgo, daño previsible del riesgo, velocidad del riesgo a fin de tomar las acciones necesarias para administrarlos.
Análisis de riesgos	0	100	72	El análisis actualizado de riesgos permitirá a la Defensoría del Pueblo formular recomendaciones para lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos
Valoración de riesgos	33	100	72	La actualización de la valoración de los riesgos permitirá a la entidad establecer comparaciones de valor para su ponderación y posterior administración y control.
Políticas de administración de riesgos	15	100	72	Mediante la Resolución 2006 de 31 de diciembre de 2010 se adoptó la Política de Administración de Riesgos y el Mapa de Riesgos de la Defensoría del Pueblo, políticas que deben ser ajustadas.
Políticas de operación	100	100	88	A la Defensoría durante 2011 le fueron asignadas nuevas funciones que demandan el análisis de los objetivos de los procesos, a fin de determinar cuales requieren de la implementación de guías para el logro de los objetivos en cuanto a procesos misionales y de apoyo.
Procedimientos	100	95	100	Mediante Resolución 2007 de 31 de diciembre de 2010 se adoptó el Manual de procesos y procedimientos para el direccionamiento estratégico y los procesos misionales. Durante 2011 se realizaron ejercicios de ajustes de algunos procedimientos.
Controles	60	100	100	La Defensoría estableció mecanismos de control de las actividades que comprometen los objetivos de la institución
Indicadores	100	100	85	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo continuó con el cumplimiento de la Resolución 1755 de 29 diciembre de 2008, por medio de la cual fueron adoptados los indicadores de gestión de la entidad, que deben ser actualizados.
Manual de procedimientos	100	0	100	Mediante Resolución 1991 de 30 de diciembre de 2010, la Defensoría del Pueblo adoptó el Manual de Indicadores de la entidad.
Información primaria	100	100	100	La Defensoría para controlar la gestión hace uso de la información proveniente de entidades a nivel nacional, ambiente político, tendencias sociales, variables económicas y del avance tecnológico.
Información secundaria	100	100	91	La Defensoría para lograr mejora institucional y un efectivo control de gestión utiliza información proveniente de: Sistema Strategos, SIIF, ATQ, Informes de rendición de cuentas, manuales, planes de mejoramiento y resoluciones.
Comunicación organizacional	100	100	83	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo realizó esfuerzos por adquirir equipos tecnológicos que permitieron mejorar la comunicación organizacional al servicio de la ciudadanía: servidores, escaneres, impresoras y se amplió el ancho de banda para mejorar la conectividad.

Elementos	2009	2010	2011	Acciones Realizadas
Medios de comunicación	100	100	100	La Defensoría del Pueblo adoptó mediante Resolución 2003 de 31 de diciembre de 2010 la Política de Comunicaciones de la Entidad y mediante Resolución 2004 de 31 diciembre de 2010, se definieron los grupos de trabajo de comunicación. Durante 2012, se adelantará el diseño del Plan de Comunicaciones, documento que permitirá seleccionar de forma óptima los medios de comunicación más apropiados.
Autoevaluación de control	100	100	100	La Defensoría realiza monitoreo de los procesos de autoevaluación del control, a fin lograr el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes.
Autoevaluación de gestión	55	100	91	La Defensoría del Pueblo adoptó mediante Resolución 349 de 15 de marzo de 2010, el Sistema Estratégico que permite la evaluación de los planes de la entidad.
Auditoría interna	100	93	100	En cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, el Jefe de Control Interno de la Defensoría presentó informe de la gestión de la entidad, con corte a 31 de diciembre de 2011.
Planes de mejoramiento	100	100	100	El 2 de junio de 2011 se suscribió el plan de mejoramiento propuesto por la entidad para corregir los hallazgos negativos de la gestión, señalados por la Contraloría General de la República, en el ejercicio de la auditoría gubernamental con enfoque integral.
Planes de mejoramiento por proceso	80	0	76	Durante 2011 la Defensoría del Pueblo realizó propuestas de ajuste a los procedimientos a fin de adoptar planes de mejoramiento por proceso para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, teniendo en cuenta las nuevas funciones asignadas.
Plan de mejoramiento individual	70	0	40	Este elemento requiere de la mayor atención en 2012 a fin de integrar el desempeño laboral y el comportamiento de los funcionarios públicos con la misión institucional.
Total	80	89	86	

Fuente: Defensoría del Pueblo – Oficina de Planeación.

Avance del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)

Durante el año 2011, la Defensoría del Pueblo continuó con el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual presentó al cierre de la vigencia un porcentaje de ejecución del 86.27%, ligeramente inferior al de 2010, que fue del 88.88%.

El sistema registró avance en dos subsistemas: control de evaluación, que pasa de 70.38% en 2010 al 86.70% en el 2011, es decir, se observa un avance significativo de 16 puntos porcentuales; y el subsistema de control de gestión, que pasa de 90.49% en 2010 al 95.20% en el 2011. No ocurre lo mismo con el subsistema de control estratégico, que pasa de 88.88% a 76.90% y el cual requiere de especial atención. (Ver cuadro número 20).

Cuadro No. 20. Avance comparativo de MECI 2009-2011

Sistemas	2009	2010	2011
Control estratégico	59,94%	88,88%	76,90
Control de gestión	96,36%	90,45%	95,20
Control de evaluación	86,43%	70,36%	86,70
Porcentaje de cumplimiento	80,15%	88,88%	86,27

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Control Interno.

2.8. Dictamen de la Contraloría General de la República correspondiente a la auditoría regular de 2010

La Defensoría del Pueblo cumplió con la responsabilidad de rendir la cuenta consolidada a la Contraloría General de la República por el año 2010, en los términos establecidos por la ley. El informe comprendió la descripción de las actuaciones legales, técnicas, administrativas, contables y financieras de la entidad, realizadas conforme a las normas legales y estatutarias.

Como retroalimentación al informe presentado, la Defensoría del Pueblo generó un Plan de Mejoramiento Institucional, el cual permitió tomar decisiones gerenciales de alta significación y evaluar el Sistema de Control Interno de la Entidad.

Se lograron mejoras en las siguientes actividades: hacer más efectivo el cumplimiento de los planes, ejercer mayor control a los apoderados, elaborar el Plan Ambiental Institucional, afinar los controles para la adquisición de bienes, precisar los procedimientos de control de la contratación, controlar con eficacia los plazos de ejecución de obra, verificar y controlar el archivo de gestión, hacer cumplir las obligaciones de los interventores, fortalecer los controles de uso y mantenimiento de los bienes institucionales, revisar y utilizar oportunamente las estadísticas de servicios misionales e integrar los sistemas de información.

La Contraloría General de la República calificó de eficiente el Sistema de Control Interno Contable de la Defensoría del Pueblo por ceñirse a la Resolución 357 del 23 de julio de 2008, emitida por la Contaduría General de la Nación.

Con base en su concepto sobre la gestión y resultados y los estados contables, la Contraloría General de la República feneció la cuenta de la Defensoría del Pueblo por la vigencia fiscal correspondiente al año 2010 y dictaminó lo siguiente:

En nuestra opinión los estados contables, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera de la Defensoría del Pueblo a 31 de diciembre de 2010, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptadas o prescritos por la Contaduría General de la Nación.