

XXX

Primera Parte

porque
los derechos humanos
están presentes en todos los
momentos de la vida

20



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

Primera Parte

323.4

D313d

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

Primera parte (impreso) / Defensoría del Pueblo. - Bogotá, D.C. Defensoría del Pueblo, 2012.

364 p.: il., gráficos, mapas, 16.7 x 23.7 cm. Segunda parte: 568 p. en CD.

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. Carlos Alberto Perdomo Castaño (Primera parte), Leonardo Bahos Rodríguez (Segunda parte); con la colaboración de Néstor Oswaldo Arias Ávila (Situación Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario), Gustavo Adolfo Robayo Castillo (Cultura de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario), Oscar Concha Jurado e Iván Mauricio Lombana Villalba (Verificación).

Estadísticas

Oficina de Sistemas y Estadística

Corrección de estilo

Fernando Iriarte Martínez

Diseño portada

Defensoría del Pueblo

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diseño, diagramación, revisión e impresión

Imprenta Nacional de Colombia

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Calle 55 N.º 10-32

Apartado Aéreo: N.º 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 - 314 4000

www.defensoria.org.co

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

<http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/01/directorio.pdf>

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 2013

JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor del Pueblo

ALFONSO CAJAO CABRERA
Secretario General

ASTRID HELENA CRISTANCHO PALACIO
Secretaria Privada

WILSON GEOVANY RAMÍREZ HERNÁNDEZ
Veedor

ESIQUIO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA
Director Nacional de Defensoría Pública

ANDREA LILIANA NUÑEZ URIBE
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

JAVIER ORLANDO TAMAYO PERDOMO
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas

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

PATRICIA LUNA PAREDES (fa)
Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la Mujer y el Anciano

CLAUDIA JULIANA PARRA MENDOZA
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

LUIS MANUEL CASTRO NOVOA
Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales

PATRICIA LUNA PAREDES
Defensora Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas

JORGE EMILIO CALDAS VERA
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

CONSUELO RIVERA PINEDA
Defensora Delegada para el Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos

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

JUAN MANUEL OSORIO ACEVEDO
Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

LUIS MAURICIO VESGA CARREÑO (C)
Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

NORBERTO ACOSTA RUBIO
Defensor Delegado para la Salud y la Seguridad Social

RICARDO ARTURO ARIAS BELTRÁN. Jefe Oficina de Control Interno

ÁLVARO SERRANO MORA. Jefe Oficina de Planeación

ÁLVARO GARCÍA HOYOS. Jefe Oficina de Prensa

PEDRO ABRIL RODRÍGUEZ. Jefe Oficina de Sistemas y Estadística

ÉDGAR GÓMEZ RAMOS. Jefe Oficina Jurídica

MARTHA PATRICIA JIMÉNEZ BELTRÁN (E). Coordinadora de Gestión del Talento Humano

Expresión de reconocimiento

El Vigésimo 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 periodo.

Contenido

Presentación.....13

Informe Central.....19

A. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo durante el período 2012 19

1. Pronunciamientos de prensa del Defensor del Pueblo de Colombia..... 19
2. Informes, resoluciones, audiencias y actuaciones defensoriales 43

B. Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD)55

Informes Anuales 67

A. Informes Generales.....67

A.1. La Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el 2012 67

- 1.1. El Derecho a la salud: el más vulnerado durante el 2012..... 72
- 1.2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) 77
- 1.3. Defensores y defensoras de derechos humanos..... 81

A.2. Las principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y la Corte Constitucional en asuntos constitucionales 91

- 2.1. Principales actuaciones ante el Congreso de la República 91

2.2. Actuaciones en ejercicio del litigio constitucional.....	97
2.3. Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico.....	103
B. Informes de Ley.....	107
B.1. El seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los derechos humanos	107
I. Programa de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer)	108
1.1. Las políticas públicas en los derechos económicos, sociales y culturales: límites y móviles en la jurisprudencia constitucional	108
1.2. Derecho a la alimentación	116
1.3. Derecho a una vivienda digna y adecuada.....	132
1.4. Derecho a la salud.....	141
II. Observatorio de Justicia Constitucional	158
B.2. La política criminal del Estado colombiano	163
C. Informes Especiales	173
C.1. El desplazamiento forzado y las políticas públicas de atención en el 2012. Persistencia de la expulsión y carencias institucionales pese a la nueva institucionalidad creada al amparo de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras	173
1.1. Situación del desplazamiento y la protección de la población en riesgo de expulsión.....	174
1.2. Situación de las políticas públicas dispuestas para la atención al desplazamiento forzado.....	183
C.2. La implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras.....	195

2.1. El acceso a la justicia de las víctimas que participan en Justicia y Paz.....	202
2.2. Las tensiones entre la reparación judicial y la reparación administrativa	203
C.3. La prevención de riesgo de violación a los Derechos Humanos y DIH en el Sistema de Alertas Tempranas.....	207
3.1. Principales actores generadores de amenaza.....	209
3.2. Principales conductas vulneratorias de los derechos humanos e infracciones al DIH	212
3.3. Gestión defensorial.....	214
C.4. Derechos de la niñez, la juventud y la mujer.....	219
4.1. Caracterización de la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes.....	222
4.2. Proceso de formación de la Defensoría del Pueblo para la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en la atención a MNNJ víctimas.....	235
4.3. Proyecto de acciones de formación, incidencia y fortalecimiento social e institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia y explotación sexual, el reclutamiento y utilización ilícita de MNNJ	237
C.5. Situación de derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades étnicas	241
5.1. Situación de derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades negras, palenquera y raizal.....	242
5.2. Situación de derechos fundamentales individuales colectivos e integrales de las comunidades indígenas.....	260
C.6. El ejercicio del derecho humano al agua en la ruralidad y zonas periurbanas.....	265

D. El acceso a la justicia275

D.1. El ejercicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública.....275

**E. La concepción y la acción pedagógica de la promoción
y divulgación de derechos humanos283**

 1. El II Foro Nacional de Educación en Derechos Humanos.....285

 2. El modelo pedagógico institucional286

**Informe administrativo y financiero.
Rendición de Cuentas.....291**

 La Entidad, la modernización y la cualificación de la gestión defensorial291

 1. Plan Estratégico.....292

 2. Plan Presupuestal.....295

 2.1 Presupuesto asignado y ejecución presupuestal.....295

 2.2. Ejecución presupuestal305

 3. Gestión administrativa.....313

 3.1. Fortalecimiento en la adquisición de bienes y servicios313

 3.2. Fortalecimiento en el sistema de gestión documental316

 3.3. Fortalecimiento en sistemas de información317

 3.4. Fortalecimiento de la planta de personal318

 3.5. Fortalecimiento en capacitación de funcionarios.....318

 3.6. Fortalecimiento en el Sistema de Gestión Ambiental322

 3.7. Fortalecimiento en el Sistema MECI - calidad323

**Adenda 1. Pago de las acciones de grupo
en cumplimiento de decisiones judiciales 325**

**Adenda 2. Tabla de anexos. Dirección Nacional
de Atención y Trámite de Quejas..... 337**

**Segunda parte. La Gestión Defensorial (CD)
Tabla de contenido 357**

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 5.^a y 24 de 1992 y la Resolución Defensorial 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, según 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 2012, como también 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 2012, y hace especial énfasis en el ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo. A él se incorpora 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. Rendición de cuentas.

1 La naturaleza institucional de la Defensoría 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/comral/documentos/cp22161s04.doc

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

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 2012, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.



Informe Central

Informe Central

A. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo durante el periodo 2012

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 2012.

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

a. El ejercicio de la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo durante el periodo de 2012

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 2012.

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 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 superar las circunstancias relacionadas con su vulneración o amenaza así como respetar el Derecho Internacional Humanitario.

El mandato constitucional que otorga el ejercicio de la Magistratura Moral obliga al Defensor del Pueblo a 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, 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 172 comunicados de prensa durante el periodo 2012¹. 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.

Derecho a la vida. Desde principio de año, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, mediante el informe de riesgo emitido para los municipios de Remedios, Segovia y Zaragoza, en el departamento de Antioquia, reveló que el actual escenario de riesgo para la población civil proviene de la confrontación entre los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC autodenominados Los Urabeños y Los Rastrojos, que pretenden ejercer control territorial. También hay presencia de los frentes 4 y 36 de las FARC.

Así mismo, la Defensoría pudo establecer que el autodenominado grupo ilegal Águilas Negras ejerce control sobre la población del municipio de Mutatá y opera en toda la región del Bajo Atrato en el departamento del Chocó. Información allegada a la entidad, permitió establecer además que en el departamento de Nariño son Los Rastrojos y Las Rocas del Sur los grupos que asolan a la comunidad con sus hechos de violencia. Municipios del piedemonte nariñense como Policarpa, Cumbitara, Los Andes Sotomayor, La Llanada, Samaniego y Santa Cruz - Guachavez, han sido objeto de controles realizados por el grupo armado ilegal Los Rastrojos, quienes violentan a la población con la instalación de retenes ilegales, la ejecución de castigos y asesinatos, el pillaje y saqueo a viviendas, el desplazamiento y la desaparición forzada de personas.

1 Los comunicados fueron agrupados por tipo de derecho y no por fecha. Al respecto es importante aclarar que para el presente informe se encontrarán informaciones producidas durante la gestión del Dr. Vólmar Pérez Ortiz, anterior Defensor del Pueblo. Cabe recalcar que el objetivo de este informe es de toda la anualidad, que incluye la gestión de Jorge Armando Otálora Gómez, actual Defensor del Pueblo, a partir de septiembre de 2012. Nota de edición.

El Defensor señaló que los habitantes de estos municipios temen poner en conocimiento de las autoridades tales hechos de violencia por temor a las retaliaciones de ese grupo armado al margen de la ley. Por ello instó a las autoridades del orden nacional y regional a que adopten medidas efectivas para disuadir y mitigar el riesgo de violaciones al derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de los habitantes asentados en esta región del país.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo condenó de manera enérgica la muerte violenta de Manuel Ruiz (56 años de edad), miembro del Comité del Censo del Consejo Comunitario de Apartadocito, localizado en la cuenca de Curvaradó, y de su hijo Samir Ruiz Gallo (15 años), quienes fueron desaparecidos por presuntos integrantes del autodenominado grupo armado ilegal conocido como Águilas Negras; luego resultaron muertos de manera violenta en jurisdicción del municipio de Mutatá, en la subregión del Urabá, en el departamento de Antioquia.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo informó que la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz localizó un cadáver del líder de tierras Manuel Ruiz en un sitio conocido como Las Malvinas, jurisdicción del municipio de Mutatá en la subregión del Urabá en el departamento de Antioquia. Asesinado también por el grupo armado ilegal conocido como Águilas Negras.

El Defensor del Pueblo reprobó los actos de violencia perpetrados por las FARC, que provocaron la muerte de tres (3) personas, entre ellas un niño de un año de edad, durante ataques contra la estación de Policía del corregimiento de Río Negro en jurisdicción del municipio de Puerto Rico en el departamento del Caquetá.

Los ataques, no sólo provocaron la muerte de Jenniffer Hurtado (22 años), Ronald Barreto (25) y del niño Dalexandro Barreto Hurtado (de un año), sino que también afectaron al resto de los habitantes del municipio al lanzar cinco (5) cilindros explosivos contra las instalaciones de la Policía, lo que generó un estado de zozobra en quienes habitan las residencias en los alrededores de la estación.

La muerte violenta de una menor de edad, perpetrada por presuntos integrantes del autodenominado grupo armado ilegal Los Rastrojos en el barrio Nueva Esperanza de Bocas de Satinga en jurisdicción del municipio Olaya Herrera, en el departamento de Nariño, generó la indignación de la comunidad. De acuer-

do con información allegada a la Defensoría del Pueblo, un grupo de ocho (8) jóvenes, entre los 12 y los 15 años de edad, vinculados a la institución educativa Inelpa, fue atacado por presuntos integrantes del grupo armado ilegal Los Rastrojos cuando se encontraban reunidos escuchando música en una calle del barrio Nueva Esperanza de Bocas de Satinga en jurisdicción del municipio Olaya Herrera. Como resultado de ese hecho de violencia, murió la estudiante Zuley Torres de 12 años de edad y otra resultó gravemente herida. De igual modo, seis (6) estudiantes se desplazaron de Bocas de Satinga por temor a ser víctimas de las acciones violentas de ese grupo armado ilegal.

De otra parte, el atentado contra el exministro Fernando Londoño Hoyos, perpetrado en Bogotá, provocó la muerte de dos (2) personas y dejó cerca de cincuenta heridos, como consecuencia de la activación de un artefacto explosivo que fue arrojado desde una moto contra el vehículo del ex funcionario cuando se desplazaba por la calle 74 con Avenida Caracas al norte de la capital del país y que generó el rechazo de la comunidad. El atentado terrorista causó la muerte inmediata del conductor del ex ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos y de un subintendente de la policía que hacía parte de su esquema de seguridad.

El Defensor del Pueblo condenó la muerte violenta del abogado Alejandro Segundo García Cañavera, de 53 años de edad, quien se desempeñaba como defensor público de la entidad y quien resultó víctima de cuatro (4) impactos de bala. En el hecho violento también resultaron heridos Liliana Muñoz Morales, de 33 años, y Darío Torres Márquez, de 28, quienes recibieron atención médica en el centro hospitalario Cari, en la capital del Atlántico.

En virtud de los hechos ocurridos en la vereda Aguaditas de Santa Rosa de Osos, en el departamento de Antioquia, donde desconocidos lanzaron una granada contra un grupo de personas, ocasionando la muerte a diez (10) de ellas, el Defensor del Pueblo condenó enérgicamente la muerte de estos ciudadanos. El Defensor insistió en la adopción de medidas eficaces para proteger la vida e integridad de los habitantes de Santa Rosa y su área rural, al tiempo que alertó a los organismos de seguridad sobre un posible desplazamiento de pobladores ante las amenazas surgidas a raíz de los enfrentamientos que libran Los Rastrojos y Los Urabeños por el control criminal de la zona apelando al narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión.

Cifras sobre víctimas infantiles. Las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre lo ocurrido en el último año 2012 dejan ver claramente la gravedad de la situación: un total de 73.106 menores de 18 años fueron víctimas de homicidio, de los cuales 13.345 casos correspondieron a niñas y mujeres jóvenes.

La Defensoría se mostró preocupada porque el hogar no está funcionando como el entorno protector sino de riesgo. Por violencia intrafamiliar, Medicina Legal registró 14.200 casos, de los cuales 7.649 correspondieron a niñas y adolescentes. De este número, las más afectadas fueron las estudiantes, con 4.544 casos.

De la misma forma, las niñas y jóvenes fueron las principales víctimas de violencia sexual en el último año. De los 22.597 exámenes practicados por Medicina Legal el 84% correspondió a mujeres, y de ellas el 85% correspondió a niñas y adolescentes (2.172 casos en niñas de cero (0) a cuatro (4) años, 4.387 casos de niñas entre cinco (5) y nueve (9) años, y 7.304 casos de menores entre 10 y 14 años).

Asesinato de sindicalistas. Según el Informe Nacional sobre el Estado del Trabajo Decente en Colombia en 2011, de la Escuela Nacional Sindical, en el 2011 fueron asesinados 29 sindicalistas, lo que representa una disminución frente a los 51 casos registrados en el 2010.

La Defensoría del Pueblo condena las muertes violentas de trabajadores sindicalizados. En lo transcurrido del 2012, se reportó el primer homicidio de un sindicalista el 17 de enero. Se trató de Mauricio A. Redondo, trabajador afiliado a la Unión Sindical Obrera (USO), quien fue asesinado junto a su esposa en el municipio de Puerto Asís (Putumayo).

La última muerte violenta reportada por la CUT fue la del secretario general del Sindicato Nacional de Corteros de Caña, Daniel Aguirre Piedrahita, asesinado el 28 de abril de 2012 en el municipio de Florida (Valle del Cauca).

Es necesario que la protección de sindicalistas adopte un enfoque preventivo, diferencial y, especialmente, de género; que incorpore una metodología de alertas tempranas para configurar un mapa de amenazas y riesgos de los sindicalistas y organizaciones sindicales. A pesar de los esfuerzos en la adopción de medidas de protección, se requiere avanzar muy rápidamente en las investigaciones para superar los niveles de impunidad en lo relacionado con actos de violencia contra los sindicalistas.

Feminicidios. En noviembre de 2012, el Defensor del Pueblo manifestó su preocupación por las mujeres víctimas de homicidio. El Informe Forense del Instituto de Medicina Legal desde 2010 registró una cifra de 1.444 casos, de los cuales 108 de ellos corresponden a la categoría de violencia sociopolítica y 121 se identificaron en mujeres vinculadas al ejercicio del trabajo sexual.

Prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres es condición para mejorar su participación social, económica y política en la vida del país.

La preocupación que al respecto han expresado las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad internacional y entidades del Estado, se debe reflejar en acciones concretas que garanticen a las mujeres condiciones de seguridad y trato digno para acceder a la justicia.

Por esta razón, la muerte violenta de la señora Rosa Elvira Cely causó estupor en la comunidad por las condiciones en las que falleció y la manera como fallaron los sistemas de atención inmediata, pues Rosa Elvira fue encontrada en una zona boscosa con evidencias de abuso sexual, golpes y “empalamiento”. Cely realizó una llamada desde su celular a la línea de emergencias 123, la noche del 23 de mayo, denunciando que estaba siendo violada en el Parque Nacional. Sin embargo, la Policía solo la encontró el jueves 24 a las 7:52 am y entonces procedió a trasladarla al Hospital Santa Clara.

La víctima murió el 29 de mayo, como consecuencia de una peritonitis, de trauma craneal, y de las lesiones graves en su aparato intestinal y rectal, de acuerdo con el diagnóstico dado a conocer por el médico José Páramo, subdirector científico del Hospital Santa Clara. En este sentido, la Defensoría del Pueblo consideró urgente eliminar las barreras institucionales que impiden el acceso a la justicia a las víctimas de la violencia sexual en el país.

Desaparición forzada. La Defensoría activó el Mecanismo de Búsqueda Urgente por la presunta desaparición forzada del señor Manuel Ruiz, de 56 años de edad, miembro del Comité del Censo del Consejo Comunitario de Apartadocito, localizado en la cuenca de Curvaradó, y de su hijo Samir Ruiz Gallo, de 15 años de edad, quienes fueron retenidos por presuntos integrantes del autodenominado grupo armado ilegal conocido como Águilas Negras, que opera en el Bajo Atrato en el departamento del Chocó.

El Defensor del Pueblo expresó que el caso de la presunta desaparición forzada del señor Manuel Ruiz y de su hijo Samir muestra la persistencia de las amenazas y los homicidios contra los líderes que participan en los procesos de restitución de tierras. Por tanto, la Defensoría solicita de los organismos competentes del Estado adelantar las investigaciones de rigor para capturar a los responsables de este hecho.

La entidad activó el mecanismo de Búsqueda Urgente por la presunta desaparición forzada del señor Herman Henry Díaz, dirigente comunitario vinculado a la Marcha Patriótica, quien desapareció en el Terminal de Transporte del municipio de Puerto Asís.

El Defensor del Pueblo solicitó a las autoridades competentes que localicen con vida al señor Herman Henry Díaz y garanticen su regreso al seno de su familia y a las actividades que venía desarrollando en el departamento del Putumayo.

La Defensoría del Pueblo confirmó que cuatro (4) ciudadanos colombianos reportados como desaparecidos en el Estado Zulia, en la frontera con Venezuela, y que responden a los nombres de Rosemberg Contreras Angarita, José Miguel Velilla Romero, Alex Daniel Julio Torres y Reinerio Angulo Castro, fueron deportados y entregados a sus familiares por parte de la Oficina de Inmigración con sede en Maicao en el departamento de la Guajira. El grupo de colombianos, residentes en el municipio de Maicao, desapareció cuando se dirigían al sector de Varillas Blancas, en territorio de Venezuela.

De otra parte, los ciudadanos deportados denunciaron ante nuestra oficina regional en la Guajira, que fueron objeto de "tratos crueles en la Base Militar de El Tigre, Estado Zulia; luego fueron trasladados a Caracas, al Fuerte Tiuna, donde fueron sometidos a interrogatorios obteniéndose como resultado que las imputaciones delincuenciales eran falsas, según manifestaron a la Defensoría del Pueblo. Acto seguido fueron regresados por vía aérea a Maracaibo, Estado Zulia, y entregados a la Oficina de Inmigración en Colombia en Paraguachón.

Sobre el Derecho Internacional Humanitario. El Defensor del Pueblo en febrero de 2012 lamentó el atentado con una carreta cargada de explosivos contra la estación de policía en el municipio de Tumaco (Nariño) que dejó 11 personas muertas y 77 heridos. El Defensor consideró que este tipo de acciones violentas contra la población civil indefensa violan el Derecho Internacional Humanitario y pidió a los grupos armados ilegales que operan en esa región del país, que cesen los actos de violen-

cia contra la población civil, lo mismo que las amenazas, los homicidios selectivos y múltiples contra habitantes de los municipios de la costa pacífica nariñense, lo que vulnera sus derechos fundamentales a la vida y la integridad personal.

De igual manera, el Defensor consideró inaceptables los ataques con artefactos explosivos artesanales (tatuicos), y con cilindros cargados con explosivos, realizados contra la cabecera urbana del municipio de Timbiquí (Cauca), por presuntos integrantes de los frentes 29, 30 y 60 de las FARC. El saldo: cuatro (4) personas heridas (un menor de edad y un policía), así como daños materiales a la alcaldía municipal, la estación de policía, la destrucción total de una vivienda, cuatro (4) locales comerciales, y 15 casas afectadas en sus estructuras. Los hechos ocurrieron el 5 de marzo de 2012.

Los ataques indiscriminados de la guerrilla provocaron el abandono de las viviendas por parte de los habitantes asentados en el centro del municipio por el temor de resultar víctimas de las explosiones de los “tatuicos” y de los cilindros bomba.

Así mismo, el Defensor del Pueblo tuvo información sobre la activación de un artefacto contra una patrulla militar que provocó la muerte de dos (2) soldados y dejó heridos a tres (3) más. Los miembros de ejército fueron trasladados para su atención médica al hospital San Vicente de Arauca, en la capital del departamento. Las autoridades señalaron que la activación del artefacto se produjo cuando la patrulla, adscrita a la Fuerza de Tarea Conjunta Quirón del Ejército Nacional, se movilizaba por el puente ubicado en la salida de Puerto Jordán a Tame (Arauca).

De otro lado, la Defensoría tuvo información sobre la circulación de un panfleto, en el municipio de Juradó (Chocó), del Frente 57 de las FARC (Bloque Iván Ríos) prohibiendo la movilidad de la población por vía fluvial, terrestre y aérea, en los municipios de Ríosucio, Carmen del Darién, Unguía, Acandí, Bahía Solano, Bojayá, Juradó, Murindó, Medio Atrato y Vigía del Fuerte, ubicados en la cuenca del Atrato.

El Defensor consideró que las limitaciones a la movilidad que buscaban imponer las FARC sobre los habitantes de la cuenca del río Atrato y sus afluentes, afectaban a la población indígena y afrocolombiana, sujetos de especial protección constitucional, dado que las vías fluviales, como los ríos Quito, Arquía, Cacarica, Opopadó, Babebará, Puné, Beté, Bebará, Murrí, Bojayá, Napipí y Salaquí, representan los lugares de tránsito propios de la región.

La Defensoría del Pueblo informó a las autoridades competentes del nivel local, regional y nacional que la declaratoria de paro armado por parte de las FARC podía implicar el confinamiento de comunidades negras y pueblos indígenas por la prohibición de movilizarse a través de las vías usuales de acceso y tránsito de los territorios ancestrales, y generar desabastecimiento alimentario y la afectación a los servicios de salud, educación y transporte.

Como un ataque indiscriminado contra la población civil y una grave violación a las normas protectoras del Derecho Internacional Humanitario (DIH), calificó el Defensor del Pueblo los hechos criminales que arrojaron un saldo de cuatro (4) personas muertas y 11 heridas, como resultado de un ataque perpetrado por presuntos integrantes de las FARC a un bus de pasajeros intermunicipal en el sector de Altaquer y Ospina, localizado en el piedemonte costero del departamento de Nariño.

Según información allegada a la Defensoría del Pueblo, una columna de las FARC instaló un retén ilegal en la localidad de Altaquer y Ospina, reteniendo los carros que transitaban en la vía que conduce de Barbacoas a Tumaco. El conductor del bus intermunicipal -según se informó- no acató la orden de detenerse y los presuntos guerrilleros dispararon ráfagas de fusil contra el vehículo, provocando la muerte de cuatro (4) personas y dejando a once (11) más heridas (entre ellos tres (3) menores de edad y una señora en estado de embarazo).

La Defensoría calificó la muerte violenta de los cuatro (4) civiles y los 11 heridos, como un atentado grave contra las normas protectoras del DIH que tiene por propósito sustraer a la población civil de los rigores de la confrontación armada.

Del mismo modo, la acción violenta perpetrada por presuntos integrantes del Frente 15 de las FARC contra una patrulla adscrita a la estación de policía del municipio de La Montañita, en el departamento del Caquetá, que produjo la muerte de una mujer, de un bebé recién nacido, de dos (2) miembros de la fuerza pública y dejó heridos a cinco (5) civiles, fue condenada enérgicamente por el Defensor del Pueblo, quien solicitó a las autoridades competentes la investigación para identificar y juzgar a los responsables de este hecho lamentable.

De acuerdo con la información recibida por la Defensoría del Pueblo Regional Caquetá, presuntos integrantes del Frente 15 de las FARC atacaron en el barrio Simón

Bolívar a una patrulla de la policía en el municipio de La Montañita, que había arribado a ese sector de la cabecera urbana con el fin de atender el llamado de una señora que se encontraba a punto de dar a luz para transportarla a un puesto de salud.

También en Caquetá, según versiones de las autoridades del municipio, los policías recogieron a la señora Martha Yamile Tapiero para llevarla al hospital local, y el vehículo en que se transportaban fue atacado con ráfagas de fusil por presuntos integrantes de las FARC. La emboscada provocó la muerte de los patrulleros Adolfo Murillo Espinosa (25 años de edad) y Alberto Paz Muñoz (26 años), y de la señora Berenice Almansa Cortes (63 años), de ocupación partera, quien estaba asistiendo a la señora Martha Yamile Tapiero y se encontraba en la patrulla. Lamentablemente, el bebé de nueve (9) meses de gestación murió como consecuencia de tres (3) impactos de bala que recibió la madre durante el ataque.

Igualmente, resultaron heridos los menores de edad Kelly Johana Avendaño (7 años) y Guillermo Avendaño Bustos (6 años), así como los adultos Alexander Avendaño (36 años) y Orfilia Mesa de España (58 años), quienes fueron trasladados a un centro asistencial en la ciudad de Florencia.

La Defensoría del Pueblo evidenció el riesgo que afronta la población que habita en los municipios ubicados al norte del departamento del Caquetá, ante posibles enfrentamientos de ese grupo al margen de la ley con la fuerza pública.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo hizo un llamado a las autoridades competentes del Caquetá para la adopción urgente de las medidas necesarias para proteger a la población civil de los ataques indiscriminados de los grupos armados ilegales en esa región.

Acerca del conflicto armado. Por otra parte, la Defensoría considera que la fuerza pública está instituida para garantizar los derechos ciudadanos, las libertades públicas y la soberanía nacional y, por tanto, el derecho a la seguridad de todos los habitantes del territorio nacional. Por ello, al rechazar las vías de hecho se hace un llamado a la reflexión a las comunidades indígenas para que obren con sensatez y responsabilidad, entendiendo que la fuerza pública encarna la legitimidad del Estado y que no puede ser equiparada con los grupos armados ilegales, sostuvo el Defensor del Pueblo.

Como la responsabilidad de la fuerza pública es la de proteger a las comunidades frente a las acciones violentas de las organizaciones armadas ilegales, sería útil adelantar un diálogo institucional con las autoridades indígenas en desarrollo de la directiva N° 16 de 2006 del Ministerio de Defensa Nacional que permita tener en cuenta las sugerencias que pueden surgir de tales comunidades y de la población civil en general, para adecuar las medidas que garanticen con la efectividad que requiere la vigencia de los derechos fundamentales. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo coadyuva la convocatoria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas que coordina el Ministerio del Interior con el fin de identificar de manera conjunta los mecanismos que sean más eficaces para enfrentar la problemática que se ha venido presentando en los municipios que conforman el norte del Cauca.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo condenó la activación de una motocicleta-bomba que causó la muerte del niño Yinner Valdez, de nueve (9) años de edad, y dejó heridos a otros cuatro (4) menores de cuatro (4), cinco (5), siete (7) y diez (10) años de edad, respectivamente, en el corregimiento del Plateado en el municipio de Argelia, localizado al sur del departamento del Cauca.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo denunció el ataque por parte de las FARC a la subestación de policía del corregimiento de El Mango en municipio de Argelia en el departamento del Cauca, que provocó la muerte violenta de un civil, dejó siete (7) policías heridos y produjo el desplazamiento forzado de 650 personas que se encuentran en albergues ubicados en las veredas Sinaí, Bujío y La Primavera.

El Defensor del Pueblo lamentó los hechos de violencia ocurridos en el municipio de Toribío, localizado en el norte del departamento del Cauca, como consecuencia de los combates entre la columna Gabriel Galvis de las FARC y unidades de la fuerza pública, donde resultaron heridas dos (2) personas, 40 casas afectadas y aproximadamente 600 desplazados, y señaló que convertir a la población civil en blanco de las acciones violentas de parte de grupos al margen de la ley representa una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Como un paso importante hacia la generación de confianza en el proceso de paz, calificó el Defensor del Pueblo el anuncio del grupo armado ilegal de las FARC en el sentido de declarar un cese unilateral del fuego durante los próximos meses. Al afirmar que se trata de una señal de alivio para muchas regiones que, como el depar-

tamento del Cauca y más recientemente el Chocó, se han visto perjudicadas por el conflicto y muy especialmente por las presiones de esta organización, el funcionario pidió a los líderes del secretariado cumplir su palabra y a los guerrilleros de base acatar las instrucciones que en este sentido les fueron impartidas.

De conformidad con el compromiso asumido por el Defensor del Pueblo para garantizar los derechos de las víctimas en Colombia, la Unidad Móvil de la institución cumplió con un nuevo recorrido realizado el 29 de noviembre de 2012, esta vez por el departamento de La Guajira, donde 341 personas fueron atendidas en forma directa y particular. En total, fueron recibidas 180 declaraciones y se realizaron 59 procesos de asesoría legal y 166 más de orientación sicojurídica, con énfasis en la Ley de Víctimas y la Política de Restitución de Tierras.

Durante las jornadas, apoyadas por el Ministerio de Justicia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), las cuales se llevaron a cabo en los municipios de Dibulla, Uribía, Maicao y Riohacha, se evidenció la falta de información entorno a la Ley 1448 de 2011 así como el desconocimiento respecto de los mecanismos y rutas de acceso a los programas de asistencia de los entes territoriales y de reparación individual a cargo del Gobierno.

En desarrollo de esta segunda fase llevada a cabo en diciembre de 2012, en Antioquia y La Guajira, la Defensoría del Pueblo brindó asistencia a un total de 760 víctimas del conflicto, labor que continuará con un itinerario que incluye a los departamentos de Meta, Cauca y Nariño.

Sobre el derecho a la salud. Con la expedición del Acuerdo 29 de 2011, que empezó a regir el primero de enero de 2012, el cual deroga el Acuerdo 28 con el fin de aclarar y actualizar el nuevo POS, incluyendo 197 tecnologías en salud, la Comisión de Regulación en Salud (CRES) y el Ministerio de Salud siguen en deuda con la salud de los colombianos, afirmó el Defensor del Pueblo. Agregó que, en lo que corresponde a la salud mental, a pesar de preverse nuevos medicamentos en el POS y de haberse aumentado el número de sicoterapias, las medidas no resultan suficientes, toda vez que el comportamiento de los enfermos mentales amerita tratamientos prolongados.

En el acompañamiento que realizó la Defensoría del Pueblo a la CRES al proceso de participación ciudadana, uno de los principios que fue propuesto en los ejercicios

que se hicieron a nivel nacional, y que no fue objeto de debate, fue el de la inclusión del *pro-homine* enunciado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, al establecer que, en caso de duda respecto de si una tecnología en salud estuviera o no incluida en el Plan Obligatorio de Salud, la autoridad respectiva tenía la obligación de decidir aplicando la interpretación que resultara más favorable a la protección de los derechos del usuario. No obstante, al evaluar el Acuerdo 29 de 2011, inexplicablemente encontramos que no fue incluido.

Dentro de los criterios de selección para la inclusión en el Plan de Beneficios de las Tecnologías en Salud no se tuvieron en cuenta los estudios de tutelas que la Defensoría del Pueblo ha adelantado durante los últimos diez (10) años. En ellos se identifican las actividades, procedimientos, medicamentos y servicios en salud más requeridos por los usuarios, que son un parámetro de las solicitudes no POS más frecuentes y que no fueron considerados para su inclusión.

Según el último estudio de tutelas realizado por la Defensoría, las solicitudes más frecuentes en las tutelas y que no fueron incluidas en el Acuerdo 29 son: los medicamentos Pregabalina y Memantina, las citas médicas para neurosicolología, el angiograma cerebral y el estudio electrofisiológico cardíaco percutáneo; los tratamientos para rehabilitación neurosicológica y rehabilitación de adicciones; los pañales para pacientes con patología que lo requiera; los exámenes de cariotipo y el test de clonidina, lo mismo que la manometría esofágica.

Algunas de las tecnologías que ingresaron al nuevo POS, como los kits de colostomías y de diabetes, nos parecen un avance de importancia ya que mejoran la calidad de vida de los pacientes.

Por otra lado, el hecho de no haber eliminado la forma farmacéutica y la presentación de los medicamentos, estableciendo medicamentos sólo por principio activo, puede mantener la barrera de acceso a los mismos; obstáculos que han venido siendo denunciados por esta entidad en sus diferentes estudios.

La Defensoría considera que al derogar el Acuerdo 08 de 2009 se generaron vacíos en las disposiciones aplicables que se hubieran podido establecer en el Acuerdo 28 de 2011. Se debieron derogar las disposiciones contrarias y así se hubiese evitado la amenaza de vulneración del derecho a la salud para algunos pacientes, como los de

VIH, cuando denunciaron que algunos medicamentos que ya estaban incluidos no se encontraron en este acuerdo. La CRES tuvo que realizar un nuevo Acuerdo 29 de 2011 para hacer aclaraciones sobre el Acuerdo 28.

Igualmente, preocupa a la Defensoría que no se haya hecho un esfuerzo de unificación de criterios para actualizar el contenido del Plan de Beneficios entre las autoridades rectoras del sistema de salud, ya que, en ocasiones, se ha habla de un plan integral y en otras de un plan por patologías basado en un listado de inclusiones y exclusiones, tal como lo registra el Acuerdo 29 de 2011.

Ante estas circunstancias, las autoridades del sector salud tendrán que hacer esfuerzos mayores para garantizar los recursos suficientes y que el POS tenga un carácter integral, como lo ordena la Corte Constitucional.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo señaló que los pacientes con trastornos psiquiátricos se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad por la exclusión, la estigmatización y la discriminación de que han sido objeto; que se hace evidente en lo relacionado con las opciones de tratamiento a las que tienen derecho de acuerdo con el POS. Para la Defensoría del Pueblo es necesario que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) preste una mayor atención a este tipo de pacientes, que se encuentran en condiciones inferiores respecto de otros a los cuales el Estado les ha brindado una mayor protección.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, la falta de medicamentos, la no inclusión de nuevos medicamentos en el plan de beneficios y las dificultades que siguen padeciendo los usuarios en la entrega de los mismos, constituyen una vulneración al derecho a la salud de tales pacientes.

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo propuso en su momento nivelar el contenido del plan de beneficios del régimen subsidiado con el que ofrecía el régimen contributivo para la atención de patologías de salud mental.

En julio de 2012, el Defensor del Pueblo destacó que los usuarios del régimen subsidiado puedan acceder al mismo plan de beneficios que tenían los colombianos afiliados al régimen contributivo, y espera que la unificación del Plan Obligatorio de Salud

(POS) garantice de manera efectiva el acceso a los servicios en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008.

Para el Defensor del Pueblo, la expedición por parte de la Comisión de Regulación de Salud (CRES) del Acuerdo 032 de 2012 *Por el cual se unifican los Planes Obligatorios de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado a nivel nacional, para las personas de dieciocho (18) a cincuenta y nueve (59) años de edad y se define la Unidad de Pago por Capitación UPC del Régimen Subsidiado*, que empezó a regir desde el primero de julio de 2012 para la franja de edad mencionada, responde a las necesidades de los afiliados al Régimen Subsidiado, ya que estos pueden acceder a los mismos servicios que sólo beneficiaban a los usuarios del régimen contributivo.

Acuerdo 11 de 2010. Según la Defensoría del Pueblo, la unificación del POS se inició con la expedición del Acuerdo 11 de 2010, a través del cual se fusionaron inicialmente los servicios para los menores de 12 años; edad que fue ampliada a los 18 años, mediante el Acuerdo 15 de 2010, que tuvo en cuenta la definición de menor de edad que ofrece la “Ley para la Infancia y Adolescencia” (Ley 1098 de 2006).

El Acuerdo 27 del 11 octubre de 2011, igualmente, unificó un solo POS para los mayores de sesenta años, quedando pendiente la franja de 18 a 59 años, que acaba de unificarse. Con la puesta en marcha de la unificación del POS que cubre a toda la población, el Defensor del Pueblo espera que cualquier colombiano pueda aspirar al goce efectivo del derecho a la salud, en consonancia con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior, en razón de que los estudios de tutela realizados por la Defensoría del Pueblo en los últimos años indican que el mayor porcentaje de solicitudes presentadas a través de la tutela se han presentado para reclamar tecnologías en salud incluidas en el POS. Finalmente, el Defensor del Pueblo consideró que la CRES, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y demás autoridades competentes tendrán que hacer los esfuerzos necesarios para garantizar los recursos que se requieren con el fin de que los servicios de salud se presten de manera integral, tal como lo ordena la Sentencia T-760 de 2008.

Tras la muerte de la niña Ana María Forero Villamil, ocurrida en octubre de 2012, en la IPS Clínica Cafam por causas que son motivo de investigación por parte de las au-

toridades judiciales, el Defensor del Pueblo reiteró la urgente necesidad de realizar una reforma estructural al sistema de salud en Colombia.

Según el Defensor, en medio de la crisis que enfrenta el sistema de salud, particularmente en Bogotá, es preocupante que se registren casos como la muerte de una niña de apenas 11 meses de edad, cuando la Constitución claramente advierte que la atención en salud para esta población debe ser prioritaria e inmediata y cualquier falta en su atención se traduce en una violación de sus derechos fundamentales y recordó que: *la protección, la garantía y el reconocimiento de los derechos de los niños y niñas están consagrados no sólo en nuestra Constitución Política sino en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano, donde se enmarca de manera particular el principio del interés superior. Lo anterior significa que, como sujetos de especial protección, existe un deber de garantía, reconocimiento y protección de sus derechos, por parte de la familia, la sociedad y el Estado.*

La Defensoría le había solicitado a la Secretaría de Salud que explicara cómo se iba a garantizar el servicio de salud para 1.550 usuarios del régimen subsidiado que estaban afiliados a las EPS que han venido siendo objeto de medidas cautelares preventivas, que han sido intervenidas o que decidieron retirarse de manera voluntaria de la ciudad. La denuncia fue una alerta para que se tomen medidas de choque frente a esta situación.

En diciembre de 2012, el Defensor del Pueblo alertó sobre el fuerte incremento en el número de acciones de tutela que han venido interponiendo los ciudadanos para que se les garantice el derecho a la salud, las cuales llegaron a 114.313 entre enero y noviembre de 2012, lo que representa el 26,9% del total de tutelas interpuestas en el país.

El Defensor se mostró preocupado porque el 68% de las solicitudes de tutela que invocan el derecho a la salud son para reclamar lo que ya está incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y que las EPS deben suministrar sin disculpas. De la misma forma, destacó que las solicitudes más frecuentes en las acciones de tutela están relacionadas con tratamientos (24,3%), suministros de medicamentos (19,3%), aprobación de cirugías (11,9%) y asignación de citas médicas (10,8%).

Sobre minorías étnicas. El Defensor del Pueblo rechazó la acción violenta cometida por un hombre encapuchado contra el pueblo indígena kogui, quien presuntamente prendió

fuego a la casa ceremonial de la comunidad Mamarongo, provocando, por causa de la conflagración, la destrucción de 33 casas. De acuerdo con la información recibida por la Defensoría del Pueblo, el hecho ocurrido en la comunidad Mamarongo, ubicada en el corregimiento El Palmor, municipio de Ciénaga, en el departamento del Magdalena, se produjo cuando sus pobladores se hallaban cumpliendo labores agrícolas, lo que evitó pérdida de vidas humanas. El asentamiento de la comunidad de Mamarongo la integran 55 casas y, debido al incendio, 33 viviendas o bohíos resultaron afectadas.

El Defensor del Pueblo solicitó de las autoridades civiles y la fuerza pública del departamento del Magdalena la adopción de medidas eficaces para proteger a la comunidad indígena kogui asentada en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, que permitan garantizar sus derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad de sus integrantes.

De otra parte, luego de intensas jornadas de diálogo que se llevaron a cabo en el resguardo de Condagua, localizado en el municipio de Mocoa, las autoridades tradicionales indígenas y los movimientos sociales del Putumayo y Nariño levantaron la protesta luego de la firma del acta de compromiso que recoge la problemática social y de derechos humanos que han venido viviendo las comunidades asentadas en esa región del país por obra de la confrontación armada.

En estos casos, es deber de la entidad garantizar la protección de los derechos de las minorías y actuar como organismo mediador y veedor de los acuerdos concretados por la comunidad a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en este caso, de la Defensoría Regional del Putumayo.

Además, el Defensor del Pueblo condenó la muerte violenta del médico tradicional o Tewala, Lisandro Tenorio, de 76 años de edad, quien fue asesinado por dos (2) desconocidos que ingresaron a su casa, ubicada en la zona de López Adentro en la vereda El Pílamo en jurisdicción del municipio de Caloto (Cauca) y le dispararon cinco (5) veces en la cabeza, provocando su muerte inmediata.

Tenorio, conocido por su trabajo de médico tradicional de los nasa y de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), fue un destacado defensor de la integridad del territorio indígena nasa y adelantó actividades de medicina tradicional para la protección de los líderes y autoridades indígenas del departamento.

Ante la muerte violenta de este líder, el Defensor pidió a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho a la vida, la integridad personal y el territorio de los líderes y los integrantes de las comunidades indígenas del departamento del Cauca.

Sobre los derechos de la niñez. En comunicado emitido en octubre de 2012, el Defensor del Pueblo pidió esclarecer la muerte del niño Brayan Amaya Amaya, de seis (6) años de edad, como consecuencia de la activación de un artefacto explosivo en una vivienda en la vereda Bellavista, jurisdicción del municipio de El Tarra (Norte de Santander), que también provocó heridas graves a Kelly Amaya Amaya (10 años de edad), y Milena Amaya (siete años), prima de los niños Amaya Amaya, lo mismo que a Edison Sepúlveda Tuberquia (de 16 años).

Así mismo, condenó la muerte violenta del niño John Alexander Larrahondo, de 12 años de edad, como consecuencia de la agresión de la que fue víctima por parte de seis (6) compañeros de estudio en la institución educativa Los Gómez, localizada en el municipio de Itagüí en el departamento de Antioquia. El Defensor expresó su solidaridad con los familiares de John Alexander, al tiempo que rechazó con firmeza este acto de violencia e intolerancia.

“Matoneo” en colegios. A propósito del fenómeno del *bullying* o “matoneo” en los colegios del país, el Defensor del Pueblo considera que este fenómeno revela que las prácticas de intolerancia, violencia e intimidación dentro de la comunidad estudiantil tienen impacto en la convivencia escolar y en la salud psicológica de los educandos, ante lo que es urgente implementar medidas de prevención para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Para el Defensor del Pueblo, las autoridades del sector educativo deben establecer obligaciones en cabeza de los establecimientos educativos en los niveles de preescolar, primaria y bachillerato, con el fin de contrarrestar el fenómeno del acoso, hostigamiento, maltrato y otras formas de violencia escolares que se han venido presentando.

De igual modo, anotó que una de las obligaciones de los rectores de los establecimientos educativos es la de proteger eficazmente a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de maltrato, agresión física o psicológica, humillación, discriminación o burla.

Finalmente, el Defensor del Pueblo consideró que, con base en estos parámetros, correspondería a la respectiva Secretaría de Educación Departamental o Distrital de Educación, o la entidad que haga sus veces, adelantar una evaluación anual de cada una de los establecimientos educativos, públicos y privadas, en el proceso de certificación anual de cada uno de ellos.

Erradicar el trabajo infantil. El Día Mundial contra el Trabajo Infantil que en el 2012 la OIT conmemora bajo el lema “Derechos Humanos y Justicia Social. Erradiquemos El Trabajo Infantil”, busca recordar el camino que queda por recorrer para hacer de la Hoja de Ruta una realidad.

De acuerdo con los principios rectores de la hoja de ruta para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, en el 2016 los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de hacer respetar el derecho a la educación de todos los niños y niñas, y de asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Otra de las acciones previstas es la de ampliar y mejorar el acceso a la educación con calidad, obligatoria y gratuita para todos los niños, con especial atención en las niñas, y asegurar que todos los niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo estén escolarizados de tiempo completo y, según el caso, de conformidad con las normas internacionales del derecho al trabajo, reciban educación profesional o técnica. Igualmente, adoptar estrategias para eliminar los costos que representan una barrera para la educación, en particular pensiones y materiales escolares.

Reclutamiento de menores. Según el Sistema de Información del Programa Especializado del ICBF, que reporta los menores desvinculados, desde 1999 hasta junio de 2012 se registraron 4.935 casos de reclutados y desvinculados en todo el país, de los cuales 848 casos sucedieron en cuatro (4) departamentos.

La mayor problemática la registra el departamento del Meta, que concentra el 69% de los casos de la subregión (333), le siguen Guaviare con el 20% (97 casos), Vichada con el 9% (42 casos) y Guainía con el 2% de los casos (12). Al respecto, entre los municipios identificados en riesgo por el SAT se encuentran: Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Vista Hermosa, El Castillo, Lejanías, Mesetas, Uribe, Villavicencio, Puerto Gaitán, Puerto López, Granada y San Martín en el Meta; Cumaribo en Vichada; San José, Calamar y El Retorno en Guaviare; y Barrancominas en Guainía.

Sobre mujer y género. La violencia contra las mujeres, que ha sido reconocida como una de las más extendidas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, sigue siendo la expresión de relaciones abusivas de poder, particularmente la violencia sexual que afecta a las mujeres en diferentes etapas de su vida. De acuerdo con la información del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), en el 2010 se practicaron 20.142 exámenes médico legales por el presunto delito de violencia sexual, de los cuales el 84% correspondió a mujeres y el 16% a hombres.

Mujer en la confrontación armada. Los riesgos para las mujeres en los espacios familiares, comunitarios y sociales se incrementan para quienes habitan en zonas de confrontación armada; aunque no existen registros que den cuenta de la dimensión que tiene la violencia sexual que ejercen los actores armados contra las mujeres. La Defensoría del Pueblo ha tenido acceso a información sobre el uso extendido de la violencia sexual por parte de los grupos armados con el fin de ejercer control territorial e imponer normas de comportamiento, “castigar” el liderazgo femenino, obligar a las mujeres a abandonar sus procesos organizativos y, en el caso de las víctimas, “persuadirlas” para que no exijan justicia, como parte de las actividades económicas ilegales que incluyen la explotación sexual y como práctica asociada al reclutamiento forzado del que son víctimas niñas, niños y jóvenes adolescentes.

La persistencia de esta situación se refleja 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, según el cual: *en 2011 se continuaron reportando actos de violencia sexual relacionados con el conflicto, algunos cometidos con especial grado de sevicia, atribuidos a grupos armados ilegales.*

Datos de la violencia sexual. En comunicado de octubre de 2012, el Defensor del Pueblo llamó la atención sobre la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la violencia de género se ha incrementado, con nuevas modalidades, que han generado el rechazo nacional, como son los ataques con ácido.

Según Medicina Legal, el 78,1% de las víctimas de violencia intrafamiliar son mujeres, y en la violencia de pareja, que fue del 64,3 %, las mujeres son las víctimas mayoritarias, 88,5%.

En cuanto a la violencia sexual, Medicina Legal reportó 22.597 exámenes sexológicos forenses, lo que significa un incremento del 11% con respecto al año anterior. En esta modalidad de la violencia de género, las mujeres representan el 84% del total de las víctimas, con una mayor incidencia en niñas entre 10 y 14 años, y niños entre cinco (5) y nueve (9) años.

Violencia intrafamiliar. La persistencia de la violencia en los ámbitos privados debe ser reconocida como una de las más graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

A juicio de la Defensoría para erradicar la violencia contra las mujeres es necesario superar la subvaloración social, política y jurídica de las violaciones a sus derechos humanos.

Discriminación. La Defensoría del Pueblo rechazó las expresiones y declaraciones discriminatorias del periodista Chelo De Castro, presentadas en su columna de opinión “Palestra Deportiva” del diario El Heraldo en contra de los pastusos. En el artículo *Las zancadillas que Juníor tolera*, el comunicador expresó que “amén de una falta de oxígeno, por el cual dicen que es el responsable de la fama de brutos que tienen los pastusos”, lo que suscitó polémica por la ofensa proferida contra los habitantes de la ciudad de Pasto.

Hacer eco de especies maliciosas o estigmatizantes respecto de un sector o grupo poblacional no se justifica en ningún caso, menos aún bajo el supuesto de una presunta creencia generalizada. Los comunicadores tienen una responsabilidad social de origen constitucional que les impone un deber de respeto, prudencia y reconocimiento de los derechos a la dignidad humana y a la igualdad y no discriminación, protegidos por las normas constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

Del mismo modo reprochó la utilización de la figura de un afrodescendiente como esclavo en una campaña de promoción turística de la ciudad de Cartagena, presentada en el marco de la Feria de la Asociación Colombiana de Agencias de Viaje y Turismo (ANATO).

El Defensor del Pueblo instó a las instituciones, empresas privadas y sociedad en general, a exaltar la diversidad y el multiculturalismo, y propugnar por el respeto y valoración positiva de la diferencia, eliminando la reproducción del estereotipo que busca identificar a los grupos étnicos con el fenómeno de la esclavitud. Igualmente se rechaza la utilización de expresiones y el uso del lenguaje que establezca barreras raciales y de discriminación

entre los seres humanos por motivos de raza, color y origen, y que resulten incompatibles con los ideales democráticos de igualdad y de respeto a la dignidad humana que rigen la convivencia de las personas y de la sociedad dentro de un mismo Estado.

Servicios públicos. El Defensor del Pueblo exhortó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) a que considere la posibilidad de intervenir, mediante la toma de posesión o las medidas de fondo que considere necesarias, sobre la empresa de servicios públicos domiciliarios del municipio de Mariquita (Tolima), Espumas S. A., debido al incumpliendo reiterado de las normas que regulan la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

El Defensor del Pueblo instó a la entidad a que adopte medidas urgentes con el fin de garantizar el goce efectivo de los habitantes del municipio al derecho humano al agua.

Algo similar ocurrió en Bogotá con el esquema de recolección de basuras. La Defensoría le hizo llegar al alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, un derecho de petición especial donde le solicitaba informar de manera clara y oportuna cómo funcionaría el nuevo esquema para la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos en Bogotá.

Ante el aumento de las quejas registradas en los últimos meses de 2012 relacionadas con la acumulación de residuos sólidos en sitios públicos de algunas zonas de la ciudad, la Defensoría del Pueblo exhortó a las autoridades distritales para que, sobre la base de los principios de eficacia y celeridad que rigen la función administrativa, adopten las medidas necesarias orientadas a evitar focos de infección, presencia de vectores y malos olores que pueden generar riesgos a la salubridad pública y a la seguridad de los habitantes de la capital.

Sin embargo, tras la caótica entrada en operación del nuevo esquema de recolección de residuos sólidos en Bogotá, la Defensoría del Pueblo denunció el incumplimiento del Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro de la prestación de este servicio público tan fundamental para los ciudadanos de la capital del país.

El Defensor del Pueblo insistió al Alcalde Petro a que dijera a los ciudadanos cuál era la situación real y cómo iba a garantizar la prestación del servicio durante las festividades de final del año cuando crece la producción de residuos sólidos en la ciudad y evitar una emergencia sanitaria.

En relación con el derecho al trabajo. El Defensor del Pueblo se unió a la conmemoración del Día Internacional de los Trabajadores y exhortó a las entidades públicas y privadas a fortalecer los esfuerzos dirigidos a la construcción de una política de trabajo digno, que garantice la efectiva realización de los derechos de los trabajadores. La Defensoría del Pueblo valora el propósito manifiesto de las entidades del sector de diseñar e implementar políticas públicas de generación de empleo, de acuerdo con el marco de obligaciones y normas establecidas en diferentes instrumentos internacionales suscritos e incorporados al bloque de constitucionalidad, ya que sintetizan las premisas de trabajo digno y decente.

No a la intermediación laboral. El Defensor del Pueblo ha venido haciendo seguimiento a las acciones para dar cumplimiento a la Sentencia C-614 de 2009 que obliga a vincular a la planta de personal a aquellos contratistas de entidades públicas que cumplen funciones misionales. Este proceso requiere una mayor celeridad por parte de las diferentes entidades en dirección a la realización del principio de estabilidad constitucional.

Derecho a la negociación colectiva. La conmemoración del Día Internacional de los Trabajadores es también una oportunidad para insistir en el dinamismo que requiere el proceso de ajuste del Decreto 535 de 2009 que reglamenta el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, referente al derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, conforme lo han reconocido las autoridades del ramo y la dinámica de las organizaciones sociales; asunto que tiene un avance con el Decreto 1092 de 2012 que reglamenta los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

La tasa de sindicalización en el país es de las más bajas en América Latina. De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical no alcanza el 4% de la población apta para sindicalizarse. Este indicador refleja las limitaciones de las organizaciones de trabajadores en su misión de lograr mejores garantías para el goce de sus derechos y la necesidad de que se promueva la asociación sindical como una expresión legítima del sistema democrático.

Más generación de empleo. La Defensoría del Pueblo espera que el nuevo Ministerio del Trabajo contribuya a fortalecer la política pública de generación de empleo y de respeto a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, entre otros.

La Defensoría del Pueblo insistirá durante el 2013 en el monitoreo y seguimiento a las políticas públicas para la realización del derecho al trabajo, con la aspiración de que las instituciones públicas tomarán las medidas apropiadas para superar las barreras que impiden el bienestar de miles de trabajadores en Colombia.

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. Informes y audiencias defensoriales. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH – Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Lanzamiento de la Cartilla “*Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto: herramientas para identificar, caracterizar y prevenir riesgos de violencia de género en el marco del conflicto armado*”.

El 13 de noviembre de 2012 se llevó a cabo la entrega de informes temáticos sobre violencia contra la mujer para las ciudades de Buenaventura y Cartagena y el Departamento de Nariño, y el lanzamiento de la publicación: *Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto: herramientas para identificar, caracterizar y prevenir riesgos de violencia de género en el marco del conflicto armado*.

El evento fue convocado por la Defensoría del Pueblo con el apoyo de la entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. (ONU MUJERES).

El eje central del evento consistió en visibilizar los hallazgos del proceso de monitoreo, análisis, advertencia y prevención con perspectiva de género que realizó el SAT

en los departamentos de Bolívar, Valle del Cauca y Nariño en 2011, y el seguimiento a las acciones institucionales frente a dichas advertencias.

Sobre los informes. Los informes identifican los riesgos que sufren las mujeres por el ejercicio de su liderazgo y el impacto en sus derechos fundamentales y sus procesos organizativos por parte de los grupos armados.

Sobre la cartilla. La cartilla contiene instrumentos para identificar y caracterizar los riesgos de los derechos humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como las infracciones al Derecho Internacional Humanitario que puedan ocurrir en el contexto del conflicto armado, para mejorar las acciones de incidencia política que las organizaciones sociales hacen en sus territorios.

Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el suroriente colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada

La Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, elaboró y presentó en una audiencia defensorial el informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el suroriente colombiano que incluye los departamentos de Meta, Guaviare, Guainía y Vichada, con el fin de identificar los impactos del conflicto armado en los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes e impulsar la adopción de medidas coyunturales inmediatas, de mediano y largo plazo, por parte de las autoridades nacionales, locales y regionales, tendientes a fortalecer la política de prevención y protección así como procesos sociales, culturales y económicos por parte de la comunidad, que garanticen las premisas constitucionales que priorizan los derechos de la niñez y la juventud.

El informe señaló los impactos del conflicto armado en los niños, las niñas y los adolescentes de los departamentos mencionados y tuvo como finalidad que las autoridades del nivel nacional y territorial adoptaran medidas eficaces de prevención y protección frente al reclutamiento forzado. En la audiencia se contó con la participación de las comunidades, líderes sociales, autoridades del nivel nacional y regional, así como de los organismos humanitarios interesados en esta problemática.

Taller de seguimiento informe especial de riesgo: “Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura” el 26 de noviembre de 2012

En el Distrito de Buenaventura, se llevaron a cabo dos (2) jornadas de trabajo: una, con diversas organizaciones sociales, de víctimas y de mujeres y otra, de carácter interinstitucional con diversas entidades nacionales, regionales y locales con el propósito de hacer seguimiento a las recomendaciones formuladas en el informe temático: sobre “Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura” elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo en el 2011 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.

El informe presentado advierte sobre la situación de derechos humanos de las mujeres del Distrito de Buenaventura y el impacto ocasionado por el conflicto armado en sus vidas y, en especial, en los liderazgos. Sobre el mismo se hace seguimiento a las recomendaciones planteadas y se enfatiza en los impactos de la violencia sobre las mujeres afrodescendientes, quienes representan una significativa mayoría de la población y por su condición de etnia han sufrido afectaciones diferenciales y agudizadas que es necesario evidenciar.

En los espacios de trabajo se divulgó información respecto de la respuesta institucional dada a las recomendaciones, se identificaron nuevos escenarios de riesgo para el Distrito de Buenaventura desde un enfoque de género, así como las principales amenazas y vulnerabilidades que afectan en mayor medida a las mujeres.

Los dos espacios permitieron conocer el diagnóstico sobre la situación que afrontan las mujeres en el Distrito de Buenaventura, así como identificar rutas y compromisos para conjuntamente trabajar en la formulación de políticas públicas de preventión y protección para esta población.

Audiencia de seguimiento del informe especial: “Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto” el 30 de noviembre de 2012

Esta audiencia defensorial de seguimiento se llevó a cabo en la ciudad de San Juan de Pasto, con el propósito de verificar el cumplimiento de las recomendaciones for-

muladas en el informe especial sobre “Violencia sexual contra las mujeres en Nariño y la situación de derechos de las mujeres víctimas en Pasto”, que elaboró el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo en el 2011 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.

En este espacio de trabajo se realizó un recuento del contenido del informe, haciendo énfasis en los riesgos y vulnerabilidades que viven las mujeres de Nariño. Posteriormente se presentó un estado del arte de las recomendaciones y la respuesta estatal dada a las mismas.

Debido a lo anterior, las comunidades, líderes sociales y organizaciones de mujeres presentaron sus argumentos según el panorama mostrado y presentaron nuevas recomendaciones e inquietudes ante la realidad que actualmente vive el departamento en relación con la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado. A continuación, las autoridades nacionales, regionales y locales presentes en la audiencia ampliaron el panorama de actuación frente a la respuesta institucional dada a la recomendaciones y se comprometieron a ampliar la información y buscar nuevos caminos en prevención y protección con el fin de mitigar y responder efectivamente a las situaciones presentadas.

b. Audiencias defensoriales sobre el tema penitenciario y carcelario. Seguimiento a las audiencias ya realizadas

Durante el 2012 se realizaron dos (2) nuevas audiencias (Valle del Cauca y Chocó) y se hizo el seguimiento a seis (6) ya realizadas (Cundinamarca, Bogotá, Atlántico, Caldas, Cesar y Quindío). Cada una de estas actividades produjo las siguientes recomendaciones:

Audiencia defensorial en el departamento de Chocó el 23 de agosto de 2012

Solicitar al Inpec que adelante las acciones necesarias para solucionar el problema de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del departamento del Chocó, especialmente en el establecimiento de Quibdó, Anayanci, toda vez que las actuales

condiciones de reclusión atentan contra la dignidad humana de las personas privadas de la libertad en esta región.

- Requerir al Inpec y al Ministerio de Justicia y del Derecho que apropien los recursos suficientes y necesarios para el mantenimiento correctivo de la estructura física de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Quibdó e Istmina. Y tomar las medidas correctivas definitivas en la red de alcantarillado para que cuando llueva no se inunden las celdas y patios así como arreglar la batería sanitaria en todo el establecimiento.
- Instar al Inpec y al Ministerio de Justicia y del Derecho a realizar los estudios pertinentes para que, dadas las circunstancias especiales de la subregión del Pacífico chocoano, se considere la posibilidad de construir un establecimiento penitenciario y carcelario en el Circuito Judicial de Bahía Solano, un complejo penitenciario y carcelario en la ciudad de Quibdó y otro en Istmina, que cumplan proporcionalmente con los estándares internacionales con instalaciones médicas, Unidad de Salud Mental, espacios para la atención de los defensores públicos o de los defensores de confianza, lugares con la debida asepsia para el almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, medios y espacios para el trabajo, capacitación y recreación y zonas para la recepción de visitas para los internos y familiares, así como para la visita íntima. Todas estas instalaciones deben contar con la dotación adecuada y la privacidad requerida para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad.
- Exhortar al Inpec y al Ministerio de Justicia y del Derecho a que adelanten acciones afirmativas con perspectiva de género y construyan una reclusión para mujeres, toda vez que en el departamento del Chocó no existe y todas las procesadas o condenadas son recluidas en un improvisado e inapropiado patio del EPCMS de Quibdó concebido y diseñado para hombres, lo cual afecta la dignidad de la mujer, la unidad familiar y el núcleo esencial de estos derechos fundamentales.
- Demandar al Inpec que, a través de las oficinas jurídica y de tratamiento y desarrollo de los citados establecimientos, se cumpla con los términos de expedición de documentos, se dé respuesta a las solicitudes verbales y escritas presentadas por los internos y sus apoderados y se absuelvan las asesorías y consultas de los

reclusos, teniendo en cuenta que estos trámites se requieren para la obtención de los beneficios judiciales y administrativos establecidos en la ley.

- Requerir al Inpec que adelante todas las diligencias necesarias para dar cumplimiento a las fases del tratamiento penitenciario y ampliar los cupos de trabajo y estudio, tendiente ello a que los internos puedan redimir la pena y de esta manera dar cumplimiento a los fines de resocialización de los mismos.
- Solicitar a los directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Chocó que, al tramitar los traslados, previamente se verifiquen las situaciones jurídicas en que se encuentran los reclusos, como también su entorno familiar, para permitir que los que estén próximos a obtener beneficios administrativos y judiciales puedan acceder a ellos y que no se produzca desarraigo familiar.
- Recomendar al Inpec que informe al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del respectivo circuito el traslado de los internos, para que el expediente se remita con carácter urgente al nuevo circuito judicial donde fue trasladado el interno.
- Solicitar al Inpec que, para efectos de los traslados, tenga en cuenta los procedimientos estandarizados que incluyan la revisión cuidadosa de la cartilla biográfica o prontuario del interno, foliada y con los anexos completos, de tal modo que al ser enviada al establecimiento receptor las certificaciones y demás documentos estén completos y se faciliten los trámites correspondientes.
- Recomendar al Inpec que, con respecto a los traslados, tenga en cuenta que el proceso de resocialización es progresivo, por lo cual al efectuarse un traslado el interno debe continuar en la fase de tratamiento penitenciario en la que se encontraba antes de ser trasladado. Igualmente, se debe propender por no afectar los vínculos familiares.
- Instar al Inpec y a Caprecom para que garanticen la disponibilidad y permanencia de la atención médica las 24 horas del día, el suministro de medicamentos, el acceso a los servicios de urgencias, la dotación de un equipo de reanimación y de ambulancia, como también la remisión urgente a medicina especializada y la práctica de las cirugías requeridas por los internos previa orden del médico

tratante. Todo lo anterior, en defensa y protección del derecho a la salud y a la vida de los internos. Además, que no sea obstáculo para la prestación de servicio de salud la falta de carnetización, toda vez que el hecho de estar privado de la libertad constituye prueba suficiente de su condición.

- Recomendar al INPEC que la póliza de eventos No Pos cubiertos por este Instituto garantice la atención integral en salud, en términos de calidad, asequibilidad, disponibilidad, oportunidad y efectividad de los requerimientos que se realicen a este nivel, considerando la posibilidad de realizar, para este particular, la contratación de prestadores u operador que posibilite el acceso pleno a estos servicios.
- Solicitar al Inpec que en las investigaciones disciplinarias que se sigan contra los internos se protejan los derechos constitucionales de los mismos, especialmente el debido proceso y la defensa técnica, garantizando que sean escuchados dentro del proceso y que puedan ejercer el derecho de contradicción.
- Instar al INPEC a que requiera a la empresa de Telefonía SISCON (Servicios Integrales de Comunicación S. A.) para que realice las adecuaciones necesarias con el objeto de prestar un servicio eficiente y reajuste las tarifas cobradas por minutos a teléfono celular, fijo local, nacional e internacional, de tal manera que no excedan los precios del mercado. Además, que estudie la posibilidad del acceso de los reclusos a las líneas gratuitas para que puedan comunicarse con las entidades oficiales.
- Requerir al Inpec, a las autoridades municipales y a las empresas de servicios públicos de Istmina y Quibdó, de modo que se garantice el suministro de agua apta para el consumo humano las veinticuatro (24) horas del día, en calidad y cantidad, de tal forma que los internos y servidores públicos de los establecimientos de reclusión del departamento de Chocó puedan satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación y el aseo, entre otros. Además, solicitar a los directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Quibdó que, mientras se resuelve la problemática, se adopte un plan de acción con su respectivo cronograma, para lograr que se brinde agua durante las veinticuatro (24) horas del día a los internos de ese centro de reclusión.
- Instar al Inpec a que solicite a la empresa que suministra la alimentación a los internos, mejorarla, en el sentido de que las porciones de proteína y demás estén

de acuerdo con el gramaje establecido en el contrato y se suministren los utensilios para recibir e ingerir los alimentos (platos, vasos y cubiertos, entre otros.). Además, se implemente la comida típica de la región.

- Instar a la Gobernación del Departamento del Chocó y a las correspondientes alcaldías municipales, que den cumplimiento al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual establece que en los presupuestos departamentales y municipales deben incluirse las partidas necesarias para los gastos de los centros penitenciarios y carcelarios del departamento.
- Recomendar al Inpec, a la empresa prestadora de salud Caprecom y a las Secretarías de Salud departamental y municipal que realicen y fortalezcan campañas de promoción, prevención, conservación y educación en salud personal, particularmente en las áreas de higiene, orientación psicológica, salud mental, educación sexual y enfermedades como alcoholismo y drogadicción en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Chocó.
- Solicitar al Inpec el aumento del personal de guardia para los establecimientos de reclusión del departamento del Chocó, tendiente a dar cumplimiento a las remisiones de los internos a las diferentes citaciones de la rama judicial y las remisiones médicas.
- Requerir al Inpec para que obtenga la asesoría y capacitación de entidades expertas en salud ocupacional, seguridad industrial y prevención de riesgos profesionales, para que evalúen y capaciten permanentemente al personal de salud, de guardia y administrativo así como a los internos en general, especialmente a los que trabajan en la elaboración y reparto de los alimentos, panadería y talleres, entre otros. Todo lo anterior, buscando dar cumplimiento a las normas de seguridad industrial, prevención de enfermedades y de accidentes profesionales.
- Exhortar al Consejo Seccional de la Judicatura, para que ejerza las correspondientes gestiones encaminadas a crear un nuevo juzgado de ejecución de penas y medidas de seguridad porque el único que existe es insuficiente para atender la demanda de todo el departamento, lo que genera una indebida mora en la resolución de las solicitudes de los internos, las cuales tardan hasta tres (3) meses o más en ser resueltas (redención de penas, libertades condicionales e incluso pena cumplida y demás beneficios administrativos).

- Encargar a la Defensoría del Pueblo Regional Chocó que, con la coordinación, apoyo y asesoría de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, se interpongan las acciones necesarias para la protección real y efectiva de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios y carcelarios del departamento del Chocó.

Audiencia defensorial en el departamento de Valle del Cauca el 9 de febrero de 2012

En ella se requirió:

- Que se inicien las obras necesarias para la remodelación de las paredes, techos, losas, ventilación, iluminación, alcantarillado, baterías sanitarias y sistemas eléctricos de las cárceles de Buga, Tuluá, Cartago y Cali, incluida en esta última la Unidad de Salud Mental. De igual forma, adecuarse a las condiciones de higiene necesarias las áreas de sanidad para brindar atención a los pacientes conforme a sus derechos humanos.
- Que los directores del complejo ERON de Jamundí (hombres y mujeres) que adopten entre la población reclusa medidas de inclusión y de respeto a las diferencias sexuales.
- Que a los miembros del colectivo LGBTI se les dé igualdad de oportunidades, especialmente para redimir la pena.
- Capacitar en derechos humanos a la población LGBTI y se le oriente en el conocimiento de las entidades públicas y privadas que defienden sus derechos, para que acudan a ellas.
- Adoptar las medidas necesarias para solucionar la situación de hacinamiento que se presenta en las cárceles de Cartago, Tuluá, Buga, Palmira y Cali.
- Exhortar al Inpec a que se incremente el número de odontólogos y auxiliares de odontología y se contraten higienistas, conforme al número de internos en cada cárcel. Además, que se provean los insumos, instrumental necesario y equipos de RX, buscando optimizar el servicio.

- Exhortar al Inpec a que los internos que pertenecen a algunas EPS del régimen contributivo, distinta de Caprecom, tengan un plan de acceso oportuno y expedito a los servicios de salud correspondientes.
- Instar al Inpec a que fortalezcan las campañas de promoción, prevención, conservación y educación en salud, particularmente en enfermedades infectocontagiosas y de transmisión sexual.
- Requerir al Inpec que adopte medidas urgentes para solucionar la situación de los pacientes psiquiátricos que hay en las cárceles del departamento del Valle del Cauca, teniendo en cuenta que estos necesitan tratamiento especial y que la Unidad de Salud Mental de la cárcel de Cali no puede suplir al hospital especializado de la red de salud nacional que atiende a estos enfermos.
- Exhortar al Inpec que se cumpla el mandato legal (art. 117 de la Ley 65 de 1993) y las órdenes judiciales de trasladar los enfermos psiquiátricos a los sitios especializados, haciendo de la Unidad Mental de la Cárcel Villahermosa de Cali un sitio transitorio.
- Requerir que se adopten las medidas necesarias para que en el complejo ERON de Jamundí y en el EPC de Cali haya un auxiliar de enfermería en las horas de la noche para hacer la entrega personalizada de los medicamentos a los pacientes psiquiátricos.
- Demandar al Inpec que con carácter urgente adopte las medidas necesarias para la construcción de una nueva Unidad de Salud Mental en la cárcel de Villahermosa o la remodelación de la misma, porque la existente amenaza ruina y atenta contra los derechos a la dignidad, la vida y la integridad física de los enfermos mentales.

Recomendaciones para el Inpec y Caprecom

- Requerir al Inpec y a Caprecom que adopten las medidas necesarias encaminadas a aumentar el número de médicos y auxiliares en salud, en proporción a la población carcelaria del departamento del Valle.

- Demandar del Inpec y la entidad prestadora del servicio de salud Caprecom la adopción de las medidas necesarias para que las remisiones de los reclusos a los hospitales sean oportunas y efectivas, en cumplimiento de los protocolos existentes.
- Recomendar al Inpec que requiera a la empresa prestadora del servicio de salud Caprecom que dé cumplimiento al respectivo contrato de aseguramiento, especialmente a la obligación de suministrar en forma oportuna y completa los medicamentos a los reclusos y dotar con estos a las farmacias, a efectos de garantizar la continuidad del tratamiento prescrito a los internos.

Recomendaciones para el Gobierno Nacional

- Fijar una política criminal de Estado, adoptando medidas eficaces para enfrentar la criminalidad (delito-delincuente) y la criminalización, especialmente en su prevención, represión y control, tendiente a combatir el hacinamiento en las cárceles, entre otros fines.
- Adoptar las medidas necesarias en los ministerios del Interior y de Hacienda, para que el Inpec cuente con presupuesto adecuado a las necesidades de remodelación y mantenimiento de las cárceles del departamento del Valle del Cauca; así como para el aumento del personal de vigilancia y custodia necesario para atender a la población carcelaria del departamento.

c. Informes defensoriales y audiencias defensoriales de la Delegada de Salud y Seguridad Social

Informe sobre la tutela y el derecho a la salud 2011: 20 años del uso efectivo de la tutela

La Defensoría del Pueblo presentó un informe sobre la tutela y el derecho a la salud con los resultados del periodo 2011 y un recuento estadístico sobre el comportamiento de la misma en el periodo 1999-2011.

Su objetivo fue el de verificar el uso de la tutela en los últimos 20 años como el medio más eficaz utilizado por los ciudadanos para hacer valer sus derechos y cuantificar su número. Así mismo, determinar las negociaciones más frecuentes en las acciones invocadas para reclamar servicios de salud durante el 2011.

Se pudo concluir que durante el 2011 se presentaron 405.359 tutelas de las cuales 105.945 correspondieron a salud (26,14%). Se estableció que la tutela sigue siendo el mecanismo más efectivo utilizado por los colombianos para hacer valer sus derechos, especialmente el de la salud, y que el 67,81% de las solicitudes de los usuarios se refieren a contenidos que se encuentran en el POS.

Cartilla: Todo lo que usted debe saber sobre las enfermedades crónicas y degenerativas

Continuando con la serie de derechos de los usuarios en salud, la Defensoría del Pueblo entregó la novena cartilla, que contiene información básica sobre las enfermedades que el Sistema General de Seguridad en Salud considera de alto costo, como crónicas y sus características, así como las llamadas degenerativas.

Con esta cartilla se pretende que los usuarios del sistema de salud conozcan de manera más sencilla sus derechos y deberes como pacientes de enfermedades de alto costo y degenerativas, empoderándolos para su ejercicio, pero también responsabilizándolos de sus obligaciones.

Informe de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

La Defensoría del Pueblo realizó el cuarto informe de seguimiento, basado en el análisis de la información reportada por el Ministerio de Salud, la Comisión de Regulación en Salud (CRES) y el Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento de las órdenes emitidas por la honorable Corte Constitucional.

B. Comisión de Búsqueda de Personas Desparecidas (CBPD)

La Comisión de Búsqueda de Personas Desparecidas está presidida por el Defensor del Pueblo y la Secretaría Técnica la ejerce la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, que apoya y promueve la investigación del delito de desaparición forzada, respetando las competencias institucionales y las facultades de los sujetos procesales. Las funciones y gestiones desde la CBPD se extienden, incluso, a los casos acaecidos con anterioridad a la expedición de la Ley 589 de 2000. Su mandato, objetivos y funciones, benefician al universo de víctimas de desaparición forzada, sin límite en el tiempo.

La Constitución de 1991, en el artículo 12¹ establece que “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. La desaparición forzada es un delito autónomo e independiente, pluriofensivo e imprescriptible, que atenta contra un conjunto de derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad personal así como el derecho y respeto a la dignidad, caracterizado por el ocultamiento de la víctima y la negativa a reconocer dicha privación o dar información de su paradero.

En aras de prevenir el mencionado delito, la Ley 589 de 2000 tipificó la desaparición forzada de personas² y creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desparecidas,

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, de 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*

como un organismo nacional, permanente e interinstitucional, de carácter plural y mixto, conformado por entidades estatales y organizaciones sociales “*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*” (art. 8).

El Decreto 929 de 2007 reglamentó la Comisión y estableció que la citada presidencia de la misma será ejercida por el Defensor del Pueblo quien, entre otras funciones, representa al organismo 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. Igualmente, establece que la Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

Impulso de acciones estratégicas

La CBPD ha impulsado, entre otras acciones estratégicas, las siguientes:

- Reglamentación para su propio funcionamiento. Decreto 929 de 2007.
- Reglamentación y apoyo al Registro Nacional de Personas Desparecidas (Registro Único Personas Desparecidas). Decreto 4218 de 2005.
- Reglamentación e impulso al Mecanismo de Búsqueda Urgente de Personas Desparecidas. Ley 971 de 2005.

reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrá 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 aquél, 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.

- Capacitación a familiares de víctimas y funcionarios públicos a nivel nacional sobre las herramientas para enfrentar el delito de desaparición forzada en Colombia.

Otras acciones estratégicas:

- Elaboración del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Elaboración del Formato Único de Desaparecidos.
- Apoyo en la definición de lineamientos para formular una política pública en materia de desaparición forzada de personas.
- Acompañamiento en procesos de entrega digna. Participación como organismo consultivo del proyecto de decreto reglamentario de la Ley 1408 de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.
- Participación en la elaboración del Conpes 3590 de 2009 sobre consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia.
- Apoyo a la Directiva de la Policía Nacional para la implementación del Plan Nacional y el Registro Nacional de Desaparecidos.

Avances normativos recientes

En lo referente a la desaparición forzada en Colombia son avances normativos en prevención, investigación y búsqueda de personas, los siguientes:

- **Ley de Ausencia, Ley 1531 de 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.
- **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. Así como, en su reglamentación, en especial lo referente a los decretos 4800 y 4803 de 2011.

- **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. Fue revisada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-620 de 2011 y declarada exequible, tanto en su aspecto formal como en su contenido. Entró en vigor el 10 de agosto de 2012.
- **Ley 1408 de 2010**, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación. Requiere desarrollo con temas de especial atención como Banco de Perfiles Genéticos y armonización de Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), Fiscalía General de la Nación (FGN) y Ministerio de Salud y Protección Social en lo referente a cementerios.

Directrices emanadas de los integrantes de la CBPD en el interior de sus propias entidades

Se destacan, entre otras, las siguientes:

- Resolución de la Defensoría del Pueblo 302 del 2 marzo de 2012, la cual creó el Comité de Coordinación para la Gestión Defensorial en favor de las Víctimas.
- Resolución del INML N° 1084 del 5 de diciembre de 2012, la cual creó la Red Nacional de Cadáveres en condición de No Identificados y Personas Desaparecidas.
- Resolución de la Procuraduría General de la Nación PGN 525 del 9 de diciembre de 2011, por medio de la cual se imparten instrucciones a los funcionarios del Ministerio Público para el seguimiento de la Ley 1408 de 2010 y la Resolución 5194 del Ministerio de Protección Social.
- Resolución 033 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se adopta la ruta de actuación del mecanismo de búsqueda urgente para todos los funcionarios del Ministerio Público.

- Resolución de la Fiscalía General de la Nación - FGN 2596 del 3 de noviembre de 2010, que crea la Unidad Nacional de Fiscalía contra los Delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados.
- Resolución 5194 de 2010 del Ministerio de Protección Social y otras disposiciones por las cuales se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
- Resolución de la PGN N° 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.
- Resolución INML 281 de 2008, que reglamenta el acceso al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).
- Directiva permanente N° 007 de 2011 del Mindefensa sobre implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Directiva 06 de 2006 de Mindefensa, que adopta medidas para prevenir la desaparición forzada, apoyar a la autoridad judicial en la investigación el delito y la búsqueda de la persona en desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente.
- Memorando 021 de 22 de junio de 2012, de la FGN, sobre el Mecanismo de Búsqueda Urgente.
- Memorando DRA-3030-15287 del 15 de noviembre de 2011, de la Defensoría del Pueblo sobre Mecanismos de Búsqueda Urgente – Ley 971 de 2005 en cumplimiento Plan Estratégico 2009-2012.
- Memorando DRA-3030-5960 del 22 de noviembre de 2010, de la Defensoría del Pueblo para todas las regionales, sobre Guía de Actuación del Mecanismo de Búsqueda Urgente.
- Memorando 9 de febrero de 2009, de la FGN, sobre línea de estrategia de investigación para casos de desaparición forzada y solicitudes.

Capacitaciones

En capacitación se registra una evolución del 2009 hasta el 2012, a nivel nacional, regional y local, según los siguientes temas abordados: i) Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ii) Plan Nacional de Búsqueda, iii) Mecanismo de Búsqueda Urgente, iv) Registro Nacional de Desparecidos, y v) Administración de bienes de desaparecidos.

Estas actividades de promoción se han dirigido a: i) servidores públicos, ii) periodistas que informan del fenómeno de desaparición forzada, iii) familiares en jornadas de documentación dispuestas por la Fiscalía General de la Nación, CICR, AFUSODO y Fundación Nydia Erika Bautista, entre otros, iv) familiares de la región, v) familiares en encuentros con la verdad dispuestas por la UNCDÉS-CBPD para dar cuenta del estado de las investigaciones y, de ser posible, lograr aportes que impulsen las mismas.

Tabla Nº. 1. Capacitaciones de servidores públicos

	2009	2010	2011	2012*	Totales
Apartadó	38	8			46
Barranquilla			72		72
Bucaramanga		18			18
Buenaventura		20	44		64
Bogotá		153	81		234
Cali		19			19
Cartagena			37		37
Cúcuta				45	45
Florencia		26	18		44
Leticia	16	16			32
Medellín		33			33
Montería	13	12		40	65
Pasto		35		38	73
Puerto Carreño			16		16

	2009	2010	2011	2012*	Totales
Popayán				30	30
Rionegro		46			46
Santa Marta	34	52			86
Yopal				30	30
Villa de Leyva				15	15
Villavicencio		21			21
Equipo operativo		25		10	35
Defensorías reg.			80		80
FGN UNCDES			25	150	175
Mindefensa				250	250
Funcionarios	1436				1436
Totales	1537	484	373	608	3002

Fuente: Informe del Defensor del Pueblo al Congreso *Informe de logística: Unión Europea.

Tabla Nº. 2. Talleres con periodistas. PNUD

	2009	2010	2011	2012	Totales
Nemocón	60				60
Cartagena		50		50	100
Cali		50		45	95
Bogotá		50		50	100
Totales	60	150		145	355

Fuente: CBPD.

Jornadas de documentación en regiones

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 PNUD se trabajó en regiones priorizadas, entre ellas Magdalena Medio, Magdalena, Córdoba, Nariño, Urabá y Bogotá.

Talleres con familiares

Con recursos de cooperación internacional y el apoyo de ASFADDES, se realizaron talleres con familiares víctimas de desaparición forzada en regiones priorizadas.

Tabla N°. 3. Talleres con familiares en regiones. PNUD

	2009	2010	2011	2012	Totales
Nariño	19				19
Huila	17				17
Antioquia	17				17
Putumayo	17				17
Montería		90			90
Chigorodó		62			62
Barranca				30	30
Apartadó		74		35	109
Cúcuta				20	20
Baranquilla				40	40
Pasto				40	40
Totales	70	226		165	461

Fuente: CBPD.

La desaparición forzada en cifras

Lo primero es diferenciar entre la desaparición y la desaparición forzada: la primera comprende el universo de personas ausentes por diferentes causas, entre ellas la decisión voluntaria, los problemas de enfermedad mental, los inconvenientes de salud y el extravío involuntario originado en accidentes o detenciones, y que corresponde a una condición en la que se ignora el paradero de la persona.

La desaparición forzada, por su parte, se encuentra tipificada en el Código Penal colombiano que establece: Artículo 165. *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 veinte (20) a treinta (30) años, multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) 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; es decir, es un tipo penal de resultado, de lesión, plurifensivo y con sujeto activo indeterminado singular.

Tabla N°. 4. Desapariciones presuntamente forzadas

Personas	Enero 1º de 2007 a enero 31 de 2013	
Desaparecidas	19.021	
Aparecidas vivas	328	
Aparecidas sin vida	738	
Continúan desaparecidas	17.955	
Departamentos que presentan mayor número de desapariciones forzadas	Antioquia	4.610
	Valle del Cauca	1.336
	Meta	1.197
	Putumayo	1.094
	Nariño	1.088

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos (INML).

Tabla N°. 5. Desapariciones general

Personas	Enero 1º de 2007 a enero 31 de 2013
Desaparecidas	78.750
Aparecidas vivas	15.501
Aparecidas sin vida	3.092
Continúan desaparecidas	60.157

Personas	Enero 1º de 2007 a enero 31 de 2013	
Departamentos que presentan mayor número de desapariciones	Bogotá	20.513
	Antioquia	11.364
	Valle del Cauca	7.162
	Meta	3.336
	N. Santander	2.955

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos (INML).

Tabla N°. 10. Desaparecidos por género y edad desde enero 1º de 2007 hasta enero 31 de 2013

Edades	Hombres	Mujeres	Total
0-2 años	99	48	147
2-10 años	481	345	826
10-20 años	7.403	10.011	17.414
20-30 años	16.189	4.408	20.597
30-40 años	14.848	2.146	16.994
40-50 años	9.579	1.323	10.902
+ de 50 años	10.241	1.677	11.918
Sin determinar	35	11	46
	58.875	19.969	78.844

Fuente: Registro Nacional de Desaparecidos (INML).



Informes Anuales

A. Informes Generales	67
B. Informes de Ley	107
C. Informes Especiales	173

Informes Anuales

A. Informes Generales

A.1. La Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el 2012

Actualmente, el goce de los derechos humanos en Colombia sigue condicionado a las graves violaciones de estos y a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Tales violaciones e infracciones tienen, respectivamente, como sus principales responsables a los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares, la fuerza pública colombiana y determinados grupos armados ilegales¹. Estas situaciones aparecen con profundas dificultades estructurales, tales como la inequitativa distribución de la riqueza; la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables; la impunidad y las dificultades para el acceso a la justicia y, la falta de interés del Estado en la protección de derechos fundamentales como la vida, la salud, la libertad, el derecho de petición, la integridad personal y la protección y salvaguarda de la dignidad humana.

Colombia tiene un desarrollo bastante amplio y fundamental en su marco normativo en materia de DD. HH., establecido por el constituyente primario en 1991. Como

1 Grupos armados ilegales no determinados, otros grupos ilegales posdesmovilización de las AUC, estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia. El Defensor del Pueblo, en carta dirigida al Dr. JUAN CARLOS PINZON BUENO, Ministro de Defensa el día 08 de Noviembre de 2012, realizó un pronunciamiento referente a los grupos armados ilegales en el sentido que estos grupos armados ilegales, mal llamados Bacrim, cuentan con una organización armada, con mandos jerárquicos, con capacidad para reclutar y entrenar a los miembros del grupo armado ilegal, con la habilidad para coordinar operaciones de tipo militar y ejercer control sobre un territorio, todo ello establecido en el artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo II Adicional de 1977, por qué se les considera simplemente bandas criminales o redes delincuenciales al servicio del narcotráfico y se delega en la Policía la responsabilidad de enfrentarlas. (...)

principio fundamental, su Constitución Política instauró un Estado social de derecho cuya finalidad última es hacer efectivo el respeto, la garantía, la vigencia y el disfrute de los derechos humanos y del derecho humanitario.

El Estado ha ratificado numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano y ha suscrito varios convenios de Derecho Internacional Humanitario, de tal manera que no solo hay un marco político-jurídico de garantía de derechos sino también, una amplia variedad de instrumentos nacionales e internacionales de observación, vigilancia y acompañamiento en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Si bien se han reconocido avances en el país en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario², son todavía mayores los desafíos. Las acciones cada vez más degradadas de los grupos armados ilegales dentro del conflicto armado, la incapacidad del Estado para controlar el territorio, las acciones u omisiones de agentes estatales, las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y los efectos de la violencia en la cultura ciudadana han producido una grave situación de violaciones a los derechos humanos³.

2 "Colombia está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos. Se observan importantes signos positivos, como el inicio oficial en octubre del diálogo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el inicio de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de 2011".

Entre otros. Naciones Unidas. *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Adición al informe de la Alta Comisionada para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Doc A/HRC/22/17/Add.3, 7 de enero de 2011, p 4. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-17-Add3_Spanish.pdf

3 "Los grupos posdesmovilización son considerados por todos los sectores una de las mayores amenazas para el orden público y responsables del mayor número de asesinatos, violaciones, actos de explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamientos forzados, extorsiones, hostigamientos y amenazas. Su presencia y actividades coercitivas siguen causando estragos en la vida comunitaria. La Oficina en Colombia registró amenazas atribuidas a estos grupos contra defensores de los derechos humanos, entre ellos los que reclaman sus derechos a la restitución de tierras y al retorno. La insuficiente investigación oficial ha hecho imposible aclarar estas amenazas o ponerles fin, lo que refuerza la sensación de inseguridad permanente.

La capacidad de estos grupos armados para corromper e intimidar ha debilitado mucho la respuesta del Estado en muchas zonas rurales y urbanas marginadas y ha afectado a ámbitos como las autoridades locales, la policía, los militares y la justicia penal. La acción de las autoridades civiles locales en contra de estos grupos es escasa, y no se han adoptado medidas preventivas de carácter social, situacional o comunitario, lo que limita seriamente la capacidad del Estado para ganarse la confianza de los titulares de derechos y traducir en hechos las promesas políticas de transparencia y buen gobierno. El 13 de septiembre, una niña de 14 años de edad fue asesinada tras

Más allá de la reducción en algunas estadísticas, por ejemplo, las de infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁴, no se pueden desconocer la gravedad de asuntos como la actual situación de amenazas y riesgo que enfrentan, entre otros, defensores, activistas y organizaciones defensoras de derechos humanos; dirigentes, representantes o activistas de organizaciones de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas; líderes opositores y líderes representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes, de tierras⁵ y demás sujetos de protección especial.

Análisis de las quejas recibidas y tramitadas. Para el presente análisis se tomaron los reportes registrados en la base de datos institucional alimentada desde las defensorías regionales y el nivel central⁶.

Así, de la información reportada se tiene que durante el 2012 se recibió un total de 9.811 quejas, de las cuales 2.623 fueron por violación del derecho a la salud, 2.068 por infracciones al Derecho Internacional Humanitario, 1.075 por violación al derecho de petición, 570 por violación al derecho al debido proceso legal y a las garantías

haber tratado infructuosamente, de obtener protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la policía, la Procuraduría General, un mecanismo interinstitucional de prevención de la violencia sexual y la Defensoría del Pueblo frente a esos grupos. Entre otros". Ibídem, p. 18.

- 4 En el 2011, la Defensoría del Pueblo recibió 4.612 quejas por infracciones al Derecho Internacional Humanitario y en este contexto fue el más infringido. En el 2012 las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo por infracción al Derecho Internacional Humanitario fueron 2.068.
- 5 "La Oficina en Colombia continuó documentando casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. Las FARC-EP también han sido acusadas de asesinatos, amenazas y otras violaciones contra los defensores de los derechos humanos. Los defensores que trabajan en casos de ejecuciones extrajudiciales han recibido amenazas de agentes estatales. En zonas de intenso conflicto, los defensores –en particular los líderes indígenas– siguen siendo objeto de acusaciones de pertenecer a grupos guerrilleros, así como de estigmatización y de detenciones arbitrarias. Los funcionarios judiciales a veces son presionados por los militares para que procesen a defensores y dirigentes". Entre otros. Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos, ob. cit. p. 9.
- 6 Treinta y seis (36) defensorías regionales, el Centro de Atención Ciudadana y la Coordinación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Esta última, por disposición legal, hace parte de la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo. Ley 24 de 1992, Título VII. Esta dependencia cumple una de las principales funciones de la Institución como es la de coordinar a nivel nacional el proceso de atención y trámite de peticiones presentadas en las regionales; del mismo modo, en el nivel central atiende y tramita de oficio o a petición de cualquier persona las solicitudes y quejas presentadas en casos de vulneración o amenaza de los derechos humanos, en forma inmediata, oportuna e informal, propendiendo por su solución ante las autoridades y los particulares. Artículo 26, ordinal 1º, Ley 24 de 1992.

judiciales⁷ y 515 por violación al derecho de las personas privadas de la libertad, siendo los cinco (5) más vulnerados durante el 2012 (gráfico N° 1).

Del mismo modo, el presente informe analiza las situaciones de especial preocupación en materia de DD. HH. que en el 2012 atendieron las defensorías regionales así como las principales actividades de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas en la protección de los defensores de derechos humanos.

7 Sobre este particular Ver Defensoría del Pueblo, Unión Europea Manual de Calificación de Conductas Violatorias de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Actualización 2007. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. 2007. Defensoría del Pueblo. (Cap. VIII El derecho al debido proceso legal, pp. 294 a 296) Intranet http://intranet.defensoria.org.co/i2/web2008/pdf/capitulo_08.pdf, cuyos apartes pertinentes se transcribe:

El derecho al debido proceso legal se encuentra reconocido, principalmente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 8, 10 y 11), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (arts. 14, 15 y 26), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8, 9, 10, 24 y 25). Igualmente, la Constitución Política de Colombia (CP) reconoce este derecho en su artículo 29.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General N° 13, relativa a la interpretación y alcance del artículo 14 del PIDCP, señaló que: (...) *el artículo 14 del Pacto es de una naturaleza compleja y que diferentes aspectos de sus disposiciones exigirán comentarios concretos. La finalidad de todas estas disposiciones es garantizar la adecuada administración de la justicia y, a tal efecto, afirmar una serie de derechos individuales, como la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley. (...)*

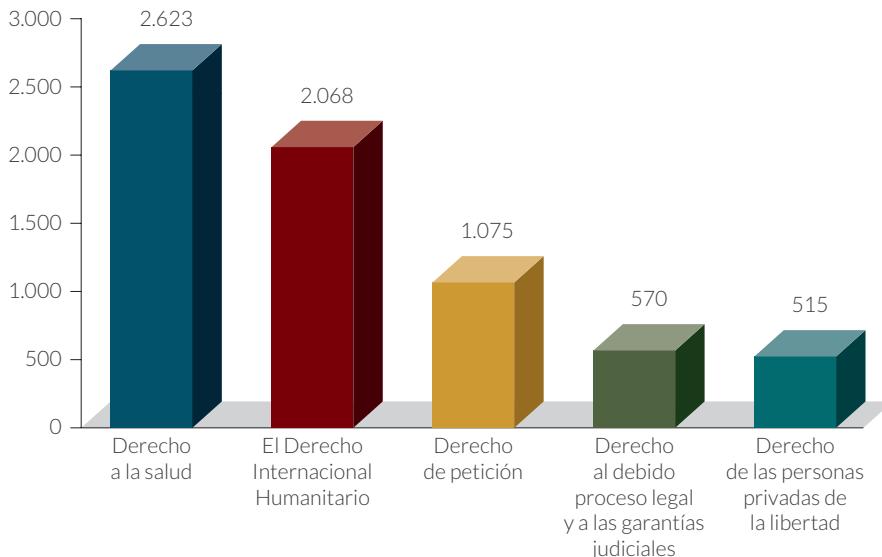
Los artículos relativos al derecho al debido proceso legal y aquellos relativos al derecho a la libertad y seguridad personales (arts. 9 del PIDCP y 7 de la Convención Americana) crean una obligación positiva o "de hacer" en los Estados Partes, más que una obligación de no intervenir en el ejercicio de los derechos de los individuos. Con base en esta obligación positiva los Estados Partes –tanto del PIDCP como de la Convención Americana– deben establecer y mantener la infraestructura institucional necesaria para una adecuada administración de justicia, así como promulgar e implementar una legislación que garantice que los procedimientos establecidos sean, en sí mismos, justos y equitativos. La finalidad de los anteriores artículos es asegurar que se haga justicia por medio del cumplimiento de una serie de garantías procesales.

La Corte Constitucional ha considerado que el debido proceso –tal como lo concibe la C. P.– es algo más profundo que tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación y ritualismo, indicar formalidades y diligencias, ya que en importancia se liga a la búsqueda del orden justo (para ello nada más necesario que el respeto a los derechos fundamentales); ello implica asegurar que los poderes públicos constituidos sujeten sus actos (sentencias, actos administrativos) no solamente a las normas orgánicas constitucionales sino a los valores, principios y derechos. (Corte Constitucional, Sentencia T-280/98, M. P. Alejandro Martínez Caballero).

En efecto, lo que se protege no es el riguroso seguimiento de reglas de orden legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal.

Así mismo, la Corte Constitucional ha considerado que el carácter fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no solo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la fórmula clásica, o lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa. El derecho al debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino también el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, y las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver.

Gráfico N°. 1. Los derechos más violados en el 2012.



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

Lugares en donde se violaron estos cinco (5) derechos

Según el registro estadístico institucional, el derecho a la salud fue el más vulnerado durante el 2012. Su mayor ocurrencia fue en los departamentos del Valle del Cauca, con 378 violaciones; Magdalena, con 345; Quindío, con 277; Guaviare, con 205, y Casanare con 172 quejas.

Los departamentos donde más se infringió el Derecho Internacional Humanitario en este periodo fueron: Caldas, con 471 infracciones; Antioquia, con 393; Valle del Cauca, con 231; Cauca, con 91, y Nariño con 91.

Los departamentos en que más se violó el derecho de petición fueron: Quindío, con 604 violaciones; Antioquia, con 74; Cauca, con 59; Casanare, con 52, y Santander con 39.

Por violación del derecho al debido proceso legal y a las garantías judiciales se recibieron más quejas en los departamentos de: Antioquia con 139 violaciones; Valle del Cauca, con 54; Magdalena, con 49; Atlántico, con 37, y Boyacá con 33.

Los registros más altos de quejas recibidas por violación de los derechos de las personas privadas de la libertad se presentaron en los departamentos: Valle del Cauca, con 115 quejas, Cauca, con 85; Quindío, con 49; Cesar, con 45, y Boyacá con 40 (tabla N°. 1).

Tabla N°. 1. Lugares donde más se vulneraron derechos en el 2012

Derecho a la salud		Infracciones al Derecho Internacional Humanitario		Derecho de petición		Derecho al debido proceso legal y a las garantías judiciales		Derecho de las personas privadas de la libertad	
Valle del Cauca	378	Caldas	471	Quindío	604	Antioquia	139	Valle del Cauca	115
Magdalena	345	Antioquia	393	Antioquia	74	Valle del Cauca	54	Cauca	85
Quindío	277	Valle del Cauca	231	Cauca	59	Magdalena	49	Quindío	49
Guaviare	205	Cauca	91	Casanare	52	Atlántico	37	Cesar	45
Casanare	172	Nariño	91	Santander	39	Boyacá	33	Boyacá	40

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

1.1. El Derecho a la salud: el más vulnerado durante el 2012

Durante el 2012 se probó la evidente vulneración del derecho a la salud de la población colombiana. La mayoría de las quejas se relacionaron con la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en diferentes servicios de salud, la negación de los servicios de salud (medicamentos, valoraciones médicas especializadas, exámenes especializados, procedimientos diagnósticos, entre otros), las barreras de acceso, la desarticulación y el desequilibrio de la oferta general de servicios de salud. Lo que demuestra la crisis que enfrenta el país en esta materia. Aunado a lo anterior y en relación con el presente informe se evidenció la grave situación por la que atraviesan los hospitales públicos y los centros penitenciarios sobre el particular⁸.

8 Comisión de Salud - Cumbre Nacional de Secretarios de Salud. Julio 4 de 2012. Teniendo en cuenta la "insostenible" crisis del sistema de salud, los secretarios de salud de diferentes regiones del país se reunieron en la Cumbre Nacional de Secretarios de Salud. Resultado de dicha cumbre expidieron un documento con algunas aclaraciones y peticiones precisas para reformar y mejorar el sistema de salud de nuestro país.

"El Defensor del Pueblo recordó que "la protección, la garantía y el reconocimiento de los derechos de los niños y niñas están consagrados no solo en nuestra Constitución Política sino en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano, donde se enmarca de manera particular el principio del interés superior. Lo anterior significa que, como sujetos de especial protección, existe un deber de garantía, reconocimiento y protección de sus derechos, por parte de la familia, la sociedad y el Estado". Atención en salud debe

1.1.1. Principales conductas violatorias

En razón de lo dicho tenemos que durante el 2012 se reportaron 2.623 quejas por vulneración del derecho a la salud, lo que evidencia que una de las cinco (5) principales conductas vulneradoras del derecho fue la deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias, la cual reportó 1.650 quejas. Ver la distribución de las principales conductas violatorias de este derecho en la tabla Nº. 2.⁹

Tabla Nº. 2. Cinco (5) primeras conductas violatorias del derecho a la salud. 2012.

Conductas	Total
Deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	1.650
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico.	321
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado).	93

ser prioritaria para niños y niñas, pronunciamiento de data 24 de Octubre de 2012. http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=03010610&_secc=03&ts=2&hs=0301.

"El Defensor Otárlora Gómez se mostró preocupado porque el 68% de las solicitudes de tutela que invocan el derecho a la salud son para reclamar lo que ya está incluido en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y que las EPS deberían suministrar sin disculpas. De la misma forma, destacó que las solicitudes más frecuentes en las acciones de tutelas están relacionadas con tratamientos (24,3%), suministros de medicamentos (19,3%), aprobación de cirugías (11,9%) y asignación de citas médicas (10,8%)" Defensoría advierte que cada dos minutos un colombiano interpone una tutela en Salud, pronunciamiento de data 20 de diciembre de 2012. http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=03010612&_secc=03&ts=2&hs=0301

El aumento en los brotes de enfermedades infectocontagiosas, la muerte de reclusos y la mala atención de los servicios sanitarios en las instituciones penitenciarias y carcelarias del país son una clara muestra de que la salud de las cárceles debe ingresar a cuidados intensivos. Salud en cárceles debe ingresar a cuidados intensivos advierte el Defensor del Pueblo, pronunciamiento de data 10 de enero de 2013. http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=03010701&_secc=03&ts=2&hs=0301

9 Ver otras conductas en tabla anexa.

Conductas	Total
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.	87
Negación o coacción del derecho a escoger la administradora o prestador de salud.	81

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

1.1.2. Presuntos responsables de violación del derecho

Los presuntos responsables de la violación del derecho a la salud durante el 2012 fueron las Empresas Promotoras de Salud (EPS), con 1433 quejas; seguidas, en su orden, de las ARS, con 352; los directores de establecimientos carcelarios, con 137; los hospitales, con 136, y el Inpec, con 98 quejas. La presunta responsabilidad en las violaciones al derecho a la salud registradas por la Defensoría del Pueblo durante el 2012 se puede apreciar en el tabla N°. 3.

Tabla N°. 3. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud. 2012

	Nº de quejas
Empresas Prestadoras de Salud (EPS).	1.433
Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS).	352
Directores de establecimientos carcelarios.	137
Hospitales.	136
Inpec.	98
Autoridades administrativas del orden departamental.	86
Autoridades administrativas del orden municipal.	82
Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS).	79
Ejército.	50
En estudio. Sin determinar.	34
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado.	26
Entidades públicas prestadoras de salud.	20
Autoridades administrativas del orden nacional.	19

	Nº de quejas
Policía.	18
Autoridades administrativas del orden distrital.	17
Funcionarios de cárceles municipales.	10
Autoridades extranjeras.	3
Funcionarios de fiscalías.	3
Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP).	2
Caja de compensación familiar.	2
Sociedades de economía mixta.	2
Unidades administrativas especiales.	2
Armada.	1
Fuerza Aérea.	1
Funcionarios de juzgados.	1
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	1
Instituto Nacional de Salud.	1
Instituto de Medicina Legal.	1
Instituto de Seguros Sociales (ISS).	1
Medicina prepagada.	1
Organización territorial.	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios.	1
Particulares que prestan servicios públicos financieros.	1
Total	2.623

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

El derecho a la salud ha sido uno de los más vulnerados durante los últimos ocho (8) años, a pesar de que la Defensoría del Pueblo ha puesto en conocimiento de la opinión pública esta grave circunstancia. La deficiente e inoportuna atención en salud, aunada a débiles estrategias de inspección, vigilancia y control del servicio, da cuenta de la necesidad de implementar estrategias para prevenir que este derecho siga siendo vulnerado.

Según el registro de quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el 2012, los presuntos responsables directos de la violación del derecho a la salud,

después del ítem “otra EPS”, recaen, entre otras, en Caprecom, con 218 quejas; Saludcoop, con 185; Nueva EPS, con 184, y Coomeva, con 144. (Tabla N°. 4).

Tabla N°. 4. Presuntos responsables directos de las vulneraciones del derecho a la salud. 2012.

	Nº de quejas
Otras EPS	672
Caprecom	218
Saludcoop	185
Nueva EPS	184
Coomeva	142
IPS	79
Otras ARS	77
Salud Total	59
Solsalud	59
Cafesalud	56
Emdi Salud	38
Saludvida	38
Mutual Ser	21
Salud Cóndor	11
Sanitas	10
Famisanar	9
Convida	3
Compensar	2
Cruz Blanca	2
Positiva Compañía de Seguros	2
Colmédica	1
ISS	1
Medicina legal	1
Medicina prepagada	1
Total	1.871

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

En lo que tiene que ver con la vulneración del derecho a la seguridad social en pensiones, la mayoría de peticiones presentadas en el 2012 por los ciudadanos fueron vulneraciones de presunta responsabilidad del Instituto de Seguros Sociales¹⁰ en liquidación, hoy Colpensiones¹¹, y de Cajanal en liquidación¹², hoy UGPP¹³, por la mora en el reconocimiento de la pensiones de vejez, pensiones de sobrevivientes, sustituciones pensionales, indemnizaciones sustitutivas y reliquidaciones que quedaron pendientes de inclusión en nómina de pensionados, ineficiencia administrativa, vulneración del derecho de petición y las dificultades financieras de las entidades emisoras de los bonos pensionales.

1.2. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH)

1.2.1. Principales conductas violatorias del DIH

Según el registro de la Defensoría correspondiente a 2012, de las 9.811 quejas relativas a los derechos frecuentemente más violados, 2.068 fueron infracciones al Derecho Internacional Humanitario. De estas, las tres (3) conductas más relevantes: amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas, ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto y, las amenazas de realizar infracciones al DIH.¹⁴ (Tabla N°. 5).

10 166 quejas reportadas en el Sistema de Información VISIÓN WEB.

11 28 quejas reportadas en el Sistema de Información VISIÓN WEB

12 60 quejas reportadas en el Sistema de Información VISIÓN WEB

13 5 quejas reportadas en el Sistema de Información VISIÓN WEB

14 Según la tipología de las infracciones relacionadas con los derechos de las personas que no participan directamente en las hostilidades, la conducta: "amenazas de realizar infracciones al DIH", trata de aquellas que se relacionan con las siguientes infracciones: a) Los atentados contra la vida, especialmente el homicidio en todas sus formas. b) La tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y las violaciones sexuales y otros actos de violencia sexual. c) La privación de la libertad personal exigiendo una condición expresa o tácita respecto de su seguridad o su libertad. d) Los castigos colectivos. e) Los actos de terrorismo. f) La esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas. g) El pillaje. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, UNIÓN EUROPEA. *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. CD Actualización 2007 Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. año 2007. Cap. VIII, pp. 753. http://intranet.defensoria.org.co/i2/web2008/pdf/capitulo_18.pdf.

Tabla N°. 5. Principales conductas violatorias del Derecho Internacional Humanitario. 2012.

Conductas	Total
Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	1.021
Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	445
Amenazas de realizar infracciones al DIH.	241
Homicidios individuales en personas protegidas.	81
Actos de terrorismo.	65

Fuente: dirección nacional de atención y trámite de quejas y oficina de sistemas.

1.2.2. Presuntos responsables de infracciones del DIH

Los grupos armados ilegales fueron los que presuntamente incurrieron en más infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con 1.886 quejas; mientras que a los miembros de la Fuerza Pública se les atribuyó presunta responsabilidad en 182 quejas, del total de 2.068 infracciones.

Entre los grupos armados ilegales a los que más responsabilidad se les atribuyó fueron los no determinados con un total de 732 quejas; la guerrilla con 649 (esta lista la encabeza FARC, ELN, EPL) y otros grupos guerrilleros no determinados con 23, seguida de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las Autodefensas, 281, y las estructuras no desmovilizadas de las Autodefensas Unidas de Colombia, con 201. (Tabla N°. 6).

De las 182 quejas de presunta responsabilidad de la Fuerza Pública se tiene que 123 fueron contra el Ejército Nacional, 53 contra la Policía Nacional, cinco (5) contra la Fuerza Aérea y una queja contra la Armada Nacional.

Tabla N°. 6. Infracciones al Derecho Internacional Humanitario por presunto responsable. 2012.

Grupos armados al margen de la ley	Fuerza Pública	
Grupos armados ilegales no determinados.	732	Ejército Nacional
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).	630	Policía Nacional

Grupos armados al margen de la ley		Fuerza Pública	
Otros grupos ilegales pos desmovilización de las AUC.	281	Fuerza Aérea	5
Estructuras no desmovilizadas de las autodefensas.	201	Armada Nacional	1
Grupos guerrilleros no determinados.	23		
Ejército de Liberación Nacional (ELN).	17		
Ejército Popular Liberación (EPL).	2		
Total de grupos armados ilegales	1.886	Total de la Fuerza Pública	182

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

En el tabla N°. 7 en relación con las principales conductas que constituyeron infracciones al Derecho Internacional Humanitario aparecen los presuntos responsables de estas infracciones

Tabla N°. 7. Presuntos responsables y principales infracciones al Derecho Internacional Humanitario. 2012.

Presuntos responsables directos	Principales conductas vulneratorias	Nº quejas
Estructura no desmovilizada de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	129
	Homicidios individuales en personas protegidas.	15
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	11
	El reclutamiento de menores de 18 años.	7
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	5
Grupos armados no determinados	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	310
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	243
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	95
	Homicidios individuales en personas protegidas.	25
	Actos de terrorismo.	22

Presuntos responsables directos	Principales conductas vulneratorias	Nº quejas
ELN (Ejército de Liberación Nacional).	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	8
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	5
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	2
	Homicidios colectivos en personas protegidas.	1
	Privación de la libertad en personas protegidas.	1
EPL (Ejército Popular de Liberación).	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	1
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	1
FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	366
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	98
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	55
	El reclutamiento de menores de 18 años.	26
	Homicidios individuales en personas protegidas.	25
Grupo guerrillero no determinado.	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	7
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	7
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	3
	El reclutamiento de menores de 18 años.	2
	Actos de terrorismo.	2
Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC y/o Autodefensas Independientes.	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	125
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto.	79
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	33
	Homicidios individuales en personas protegidas.	12
	Actos de terrorismo.	9
Armada	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	1

Presuntos responsables directos	Principales conductas vulneratorias	Nº quejas
Ejército	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	44
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	29
	Atacar, destruir o sustraer bienes indispensables en supervivencia de la población civil.	8
	Actos de terrorismo.	6
	Privación de la libertad en personas protegidas.	6
Fuerza aérea	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	3
	Homicidios colectivos en personas protegidas.	1
	Homicidios individuales en personas protegidas.	1
Policía	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas.	30
	Amenazas de realizar infracciones al DIH.	8
	Actos de terrorismo.	3
	Atacar, destruir o sustraer bienes indispensables en supervivencia de la población civil.	2
	Trato cruel, inhumano o degradante en personas protegidas.	2

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

1.3. Defensores y defensoras de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en desarrollo y cumplimiento de su función constitucional y legal, vela por la garantía de la labor que desarrollan las defensoras y defensores de derechos humanos en el territorio colombiano. Fueron víctimas de múltiples conductas, desde los señalamientos –muchas veces por autoridades públicas que los desprestigian y estigmatizan–, hasta los asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas, hostigamientos y ataques cometidos por grupos armados al margen de la ley.

La Defensoría del Pueblo trabaja en favor de las defensoras y defensores de derechos humanos, especialmente para que su labor sea reconocida por la sociedad, en su conjunto, y por las autoridades, en particular, y para que las vinculantes¹⁵ reco-

15 En: *Los informes de los organismos públicos internacionales de derechos humanos y su importancia para evaluar la situación de los derechos humanos en Colombia*, pp. 143 y ss. http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12_informe_congreso.pdf.

mendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Naciones Unidas sean acatadas por el Estado colombiano; hace seguimiento a su implementación. Igualmente aúna sus esfuerzos para impulsar la cultura de derechos humanos, alcanzar su protección, realización y garantizar su vigencia¹⁶ a través del ejercicio de las siguientes funciones:

1.3.1. Gestión de prevención, protección y seguimiento a la situación de derechos humanos de defensores, líderes sociales y comunitarios

Como parte de la gestión de prevención, protección y seguimiento, la Defensoría del Pueblo con ocasión de la advertencia y seguimiento a las dinámicas del conflicto armado y sus consecuencias sobre la población civil a través del Sistema de Alertas Tempranas, durante 2012, advirtió 55 situaciones de riesgo¹⁷ de las cuales en 22 casos corresponden a 15 Informes de Riesgo y 7 notas de seguimiento, en las que se identifica a los defensores y defensoras de derechos humanos como población en riesgo en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

En los informes de riesgo se han descrito los hostigamientos, persecuciones e intimidaciones que sufren los defensores de derechos humanos, líderes y lideresas

16 CIDH. *Segundo informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. 31 de diciembre de 2011. www.oas.org/es/cidh/defnesores/docs/pdf/defneosres2011.pdf.

La CIDH entiende que debe ser considerado defensor o defensora de derechos humanos “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional o internacional”. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha indicado el criterio identificador de quien debería ser considerado defensor o defensora de derechos humanos: es la actividad desarrollada por la persona y no otras calidades, por ejemplo, si esta recibe un pago o no por sus labores o si pertenece a una organización civil o no. El reconocimiento internacional de la labor de las y los defensores de derechos humanos y el consecuente desarrollo de mecanismos especializados en su protección tiene un punto de partida importante: el 9 de diciembre de 1998 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre Defensores, Resolución A/Res/53/144 de 8 de marzo de 1999. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publication/FactSheet29sp.pdf>. Tal como lo reconoció “La Declaración sobre Defensores” es el primer instrumento de carácter internacional en definir oficialmente “la defensa” de los derechos humanos como un derecho en sí mismo. A partir de este reconocimiento por parte de la Asamblea General de la ONU, el derecho a defender los derechos humanos ha sido reconocido también en los sistemas regionales de protección a los derechos humanos.

17 La situación de riesgo identifica los factores de amenaza y vulnerabilidad de la población civil por el accionar de los grupos armados ilegales.

sociales, dirigentes sindicales, representantes de víctimas, reclamantes de tierras y representantes de organizaciones lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI), entre otras. Por ello se prevén atentados contra la vida, la integridad y libertad personal que pueden constituirse en homicidios selectivos, torturas, desapariciones forzadas, abusos y violencia sexual, incremento de las amenazas de muerte, señalamientos y desplazamientos forzados.

El principal actor armado ilegal generador del riesgo para los defensores y defensoras de derechos humanos son las estructuras armadas ilegales que emergieron con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, entre las cuales se encuentran las autodenominadas Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, el Frente Libertadores del Vichada, Los Rastrojos y otras estructuras armadas ilegales.

1.3.2. Gestión de atención

La Defensoría del Pueblo presta atención a la situación de derechos humanos de defensores, defensoras, líderes, lideresas sociales, intervenientes de procesos de restitución de tierras y comunitarios, función que desarrolla a través de la atención de las peticiones que recibe la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y las defensorías regionales.

Según información estadística de la Defensoría del Pueblo, durante 2012 se recibieron 569 peticiones donde el grupo afectado fueron los defensores y defensoras de derechos humanos, de las cuales se registraron 249 solicitudes, 109 asesorías y 211 quejas. Las principales conductas vulneratorias que registra el Sistema de Información fueron, entre otras, las amenazas contra la vida e integridad personal: 87 quejas, el incumplimiento del deber general de garantía y protección, y de adoptar disposiciones de derecho interno: 17, y amenazas de realizar infracciones al DIH: 11 quejas.

El Sistema de Información de la Defensoría del Pueblo reporta que la zona donde se registra la mayor atención de peticiones por vulneración de derechos humanos a defensores y defensoras de derechos humanos fue el departamento del Valle del Cauca con 61 quejas, seguido por el departamento de Atlántico con 19, y los departamentos de Santander con 16, Risaralda con 14 y Bogotá D.C. con 13 quejas.

Los cinco principales presuntos responsables de la violación de los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos durante 2012 fueron: grupos armados no determinados, 34; el Ejército Nacional, 25; otros grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, y/o autodefensas independientes, 23, y la Policía Nacional, 23 quejas; actualmente están en estudio 34 quejas. En el anexo de este informe aparecen los cuadros completos sobre presuntos responsables y conductas vulneratorias.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y las defensorías regionales, en el contexto de garantizar los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes, lideresas sociales e intervinientes de procesos de restitución tierras, participó, con voz pero sin voto¹⁸, en los espacios definidos por la ley a cargo de la Unidad Nacional de Protección¹⁹ para adoptar medidas de prevención y protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo²⁰. Ellos son el Grupo de Valoración Preliminar (GVP)²¹ y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM) (Decreto 4912 de 2011). El fin esencial de esta participación es la de actuar como garante de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad de los defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales e intervinientes de procesos de restitución tierras.

El CERREM²², en 2012, evaluó 329 situaciones de riesgo de defensores de derechos humanos de las cuales 119 correspondieron a ponderación de riesgo extraordinario y 107, a riesgo ordinario. Las medidas de protección consistieron en entrega

18 La participación de la Dirección en el GVP y el CERREM y de las regionales no es de resultado, es de medio y la presencia de la Defensoría es garantista y de control, con el fin de que a las personas evaluadas se les haya tenido en cuenta todos los factores de riesgo que se requiere para una evaluación idónea que brinde seguridad y protección, así como también que las medidas adoptadas sean las más idóneas para la población objeto de protección.

19 Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

20 Art. 6 del Decreto 1225 de 2012 “Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”.

21 El GVP tiene como atribuciones analizar la situación de riesgo de cada persona que haga parte de aquella población objeto de medidas de seguridad como los defensores, defensoras de derechos humanos. Según información provista por el Comité Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) (art. 33 del decreto 4912 de 2011 y ver art. 6 del Decreto 1225 de 2012).

22 La función del CERREM es recomendar las medidas de protección y complementarias para la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se

o implementación de chalecos antibalas, un (1) tiquete aéreo, esquemas individuales con vehículo blindado, celulares, apoyos de transporte, avanteles, apoyos de reubicación temporal y escoltas, apoyo de trasteo, esquemas individuales con vehículo corriente e instalaciones²³.

Sin embargo, para la Defensoría del Pueblo las medidas de protección no fueron suficientes: las mismas están pendientes de implementarse de una manera efectiva con enfoque diferencial; los estudios de riesgo no deben tomar más de 30 días; la implementación de las medidas debe ser de manera inmediata (en la actualidad está en promedio tres (3) meses). Además, la Defensoría del Pueblo en estos espacios ha advertido la necesidad de que se adopten con urgencia medidas colectivas.

1.3.3. Medidas Cautelares y Provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas participa en el seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales solicitadas al Estado colombiano por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La gestión se realiza considerando la función de defensa y protección que la Constitución le atribuye al Defensor del Pueblo como garante de los derechos humanos, y su participación en las reuniones que se conciernen para implementar y hacer seguimiento a las medidas de protección de conformidad con los principios del Derecho Internacional Público, que informan sobre la responsabilidad internacional, en la que el Estado es considerado para tales efectos como un todo, sin tomar en consideración su estructura interna²⁴.

encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo.

- 23 Información suministrada a la Defensoría del Pueblo por el Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección. Diciembre de 2012.
- 24 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Base de Datos. Sistema Interamericano de Derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Cautelares*. Febrero de 2013. *Medidas cautelares solicitadas al Estado en favor de defensores (as) de derechos humanos y operadores jurídicos*. Año 2012. José Humberto Torres y Familia MC-102-12 (Barranquilla -Atlántico) fue des acumulado de la Medida del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos), Alfamir Castillo MC-225-12 (Cali Valle del Cauca). Hernán Henry Díaz Castillo MC-131-12 Edgar Montilla, pertenece al Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (2011) integrantes de la Corporación Justicia y Dignidad Medida Cautelar MC-359-10 (Popayán - Cauca). 2010 Sandra Viviana Cuéllar y Hildebrando Vélez (Palmira - Valle del Cauca). Yesid Ramírez Bastidas, Sigifredo Espinoza Pérez y familia. Álvaro Javier Martínez Torres y otros. Corporación Sisma Mujer mc-99-10 8 Bogotá)

Para la Defensoría del Pueblo resulta muy preocupante el incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁵ en 2011, en el caso de un grupo de mujeres afrocolombianas desplazadas y sus familias del Charco y La Tola (Nariño), que en 2012 fueron víctimas de desplazamiento intraurbano en Cali (Valle del Cauca).

Las mujeres iniciaron una toma pacífica, luego del asesinato de uno de los miembros de la comunidad que les fiaba mercados y las apoyaba como buen vecino, y quien fue descuartizado y abandonado frente a los cambuches que habitaban.

14 mujeres en situación de desplazamiento MC -1-10. Bogotá D.C. Corporación para la Paz y el Desarrollo Social CORPADES. 2009 Liga de Mujeres Desplazadas – Cartagena. Mauricio Meza. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. Federación Agrominera del Sur de Bolívar. Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. 2008 Iván Velásquez Gómez. Hugo Antonio Combariza Rodríguez. Red de Apoyo en Derechos Humanos y Defensoría Social. Corporación Social y Asociación de Mujeres por la Equidad y el Género Semillas de Paz. Corporación para la Paz y el Desarrollo Social Corpades. 2007 Miembros de la Corporación Jurídica Yira Castro. Líderes de Copdiconc. John Fredy Posso Moreno. Corporación Jurídica Libertad. 2006 Movimiento Nacional de Víctimas-Capítulo Sucre. Martha Cecilia Díaz Suárez y María Paz Mancilla Gamba ASTEMP. Iván Cepeda Castro, Claudia Girón y Emberth Barrios Guzmán. Asociación Colombiana de Juristas Demócratas. 2005 Comité de Integración del Macizo (CIMA). 2004 Francisco Eladio Ramírez Cueillar. Mery Naranjo Jiménez y su familia y Socorro Mosquera Londoño. Miembros de la Asociación Caucana de Desplazados del Naya. 2003 Miembros de la Comisión Colombiana de Juristas. Alexander López Angulo y otros. Jorge Isaac Aramburu. David Flórez González. Comisión Interreligiosa de Justicia y Paz. Gloria Inés Flórez Schneider y otra. María Victoria Fallón. Asociación de Defensores de Derechos Humanos "Eduardo Umaña Mendoza". Carlos Rosero y otros. Piedad Córdoba. 2002 Martha Lucía Rentería Barreiro. Teresa Cedeño Galíndez. Diego Osorio y otros. Miembros de la Corporación Jurídica Colombiana Corpojurídico. Asociación Nacional de Ayuda Solidaria y Líderes Sociales de Santander ANDAS. Pablo Bustos Sánchez. Jesús González Luna. Miembros de la Unidad Nacional de Derechos Humanos. 2001 Corporación SEMBRAR. Hernando Montoya. Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación. Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia. 2000 Wilson Alfonso Borja Díaz. Miembros de la Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos en el Magdalena Medio CREDHOS. Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Servicios Públicos de Cali y otros. Organización Femenina Popular. Comité Central de Desplazados y Coveros de las Comunidades en situación de Desplazamiento Interno. Alirio Uribe Muñoz. 1999 Junta Directiva del Comité Permanente de Derechos Humanos de Tuluá. Asociación de Familiares de las Víctimas de Trujillo AFAVIT. 1998 Domingo Rafael Tovar Arrieta y su familia. Jesús Ramiro Zapata. Comité Regional de Derechos Humanos Sabana de Torres. 1997 Sergio Jaramillo Pulgarín. 1996 Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. Tomado de www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores_2011. Ver también Corte Constitucional Sentencias T- 558 de 2003. T: 385/2005, T:327/2004, T:524/2005, T:786/2003.

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos - MC 368/10 – María Tirsa Paz y Otros, Colombia, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

El Defensor del Pueblo hizo un llamado urgente²⁶ a las autoridades competentes del nivel local, departamental y nacional para que ofrecieran una solución efectiva y definitiva que permita garantizar la protección de los derechos fundamentales a este grupo de mujeres afrocolombianas desplazadas y sus familias. Instó a las autoridades a impulsar acciones efectivas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia, dentro y fuera del conflicto armado.

Tratándose de mujeres lideresas –aunque aparecen algunos avances normativos-formales en cuanto a la protección, incorporación del enfoque de género y diferencial, y mejora de la garantía de la atención adecuada de las necesidades específicas de protección para las mujeres víctimas y defensoras de derechos de las mujeres, como está consagrado en el Decreto 4912 de 2011–, las acciones de protección allí definidas siguen siendo deficientes para garantizar una protección adecuada a las mujeres.

Para tratar de superar las deficiencias reglamentarias, el Ministerio del Interior con organizaciones de mujeres y con el apoyo de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP) y la Organización de Estados Americanos (OEA), diseñaron y construyeron una propuesta específica para garantizar la atención adecuada de las mujeres²⁷.

1.3.4. Participación en el Proceso Nacional de Garantías

La Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas participa en el Proceso Nacional de Garantías a través de la mesa nacional que fue creada con el fin de acordar estrategias y acciones que permitan a las organizaciones defensoras de derechos

26 “El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, les hace un llamado urgente a las autoridades competentes del nivel local, departamental y nacional para que ofrezcan una solución efectiva y definitiva que permita garantizar la protección de los derechos fundamentales de un grupo de mujeres afrocolombianas desplazadas y sus familias, quienes han sido víctimas del desplazamiento intraurbano en Cali. Dichas mujeres completan cinco días de toma pacífica en la entrada principal de la Secretaría de Vivienda de la capital del Valle, a donde llegaron para proteger sus vidas, evitar el abuso sexual y el reclutamiento forzado de sus hijos como consecuencia del enfrentamiento que se registran entre grupos armados ilegales por el control territorial en varios asentamientos al norte del Distrito de Agua blanca”. Defensoría del Pueblo exige protección efectiva de mujeres desplazadas en Cali. Pronunciamiento de fecha 23 de Noviembre de 2012. http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=03010611&_sec-c=03&ts=2&hs=0301

27 Ver Resolución N° 0805 de 2012.

humanos, líderes sociales y comunales, ejercer sus labores plenamente. Surge del acuerdo entre las instituciones del Estado de Colombia y las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuenta con el acompañamiento de la comunidad internacional y busca desarrollar conjuntamente estrategias de prevención, protección e investigación que permitan dar cumplimiento a los mandatos impuestos al Estado, a partir de la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de derechos humanos²⁸.

Funciona en el ámbito nacional a través de un espacio de interlocución denominado “Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales”²⁹ y en el ámbito territorial a través de audiencias, mesas y acciones territoriales, en defensa y protección de los defensores y defensoras de derechos humanos³⁰

Para el funcionamiento operativo de la Mesa y el seguimiento a la implementación de acciones y cumplimiento de acuerdos se constituyeron dos instancias dependientes de la Mesa Nacional de Garantías, el Grupo de Apoyo, y el Grupo de Seguimiento. La secretaría técnica está a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

28 Ministerio del Interior. *Proceso nacional de garantías para defensoras y defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y comunales*. Informe Ejecutivo. 2012.

29 En la definición del plan de trabajo (agosto 2010-diciembre de 2012) se realizaron dos reuniones en diciembre de 2010 y enero de 2011. Diez sesiones temáticas de la Mesa Nacional de Garantías Investigación y Judicialización (21 de febrero de 2011). Defensa y Seguridad (8 de marzo de 2011). Defensoras de Derechos Humanos y Lideresas Sociales (7 de marzo de 2011). Protección para líderes en el marco de la restitución de tierras (4 de abril de 2011). Enfoque Diferencial, especialmente en comunidades negras y pueblos indígenas (13 de junio de 2011). Derechos de asociación y reunión, manifestación pública y pacífica (15 de septiembre de 2011). Investigación y judicialización (4 de julio de 2012). Sistema de Alertas Tempranas y Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (3 de agosto de 2012). Garantía a la labor de los comunales (octubre de 2012)

30 Los objetivos son:

Establecer un diálogo en relación con la necesidad de garantías de defensa y protección para las organizaciones sociales y de derechos humanos, en la perspectiva de adoptar decisiones que se consideren pertinentes a nivel nacional y territorial.

Generar mayores niveles de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades estatales, fortaleciendo el proceso de interlocución nacional y territorial.

Construir acuerdos, compromisos y rutas que generen medidas propias para el ejercicio de las actividades de defensa de los derechos humanos.

Realizar el seguimiento a los compromisos que se adopten a nivel nacional y territorial en el tema de garantías.

En el nivel territorial, la Mesa Nacional de Garantías priorizó desde su conformación 14 regiones: Bogotá D.C., Santander, Cauca, Nariño, Sucre, Chocó, Putumayo, Arauca, Norte de Santander, Atlántico, Valle del Cauca, Barrancabermeja, Risaralda y Antioquia.

El Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (31 de enero de 2012) menciona la Mesa Nacional de Garantías, en estos términos:

21. Bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, en el marco del proceso de la Mesa Nacional de Garantías se celebraron seis mesas temáticas. El proceso fue suspendido en junio por las organizaciones de derechos humanos ante la continuación de agresiones contra las defensoras y defensores. Su reanudación un mes después resultó en nuevos acuerdos, como la creación de comités de evaluación de riesgos regionales y el establecimiento de un procedimiento para valorar casos urgentes. Es fundamental que estos acuerdos se cumplan para continuar generando la necesaria confianza entre el Gobierno y las organizaciones.³¹

Como resultados de la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y de las defensorías regionales en el Proceso de Garantías en el 2012, se tienen la participación en las sesiones del Comité de Evaluación y Recomendaciones de Medidas (CERREM) como, por ejemplo, en Bogotá para analizar casos individuales en riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias. En el ámbito territorial los CERREM, son atendidos por las defensorías regionales donde se desarrolla el proceso de garantías en zonas como Atlántico, Bogotá D.C., Santander, Norte de Santander (2) Risaralda, Putumayo, Cauca Chocó y Antioquia³².

31 Naciones Unidas. *Informe anual de la Alta Comisionada 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*, pá 6. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-21-Add3_sp.pdf. Pág 6..

32 Una referencia a los CERREM, con presencia del Defensoría del Pueblo, sería como sigue:

Regional Atlántico: En materia de protección y prevención para defensores y defensoras de derechos humanos se logró en 2012 la implementación de algunas medidas materiales de protección, no lo es menos cierto que en materia de interlocución y de recuperación de la confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades estatales se caracterizó por un bajo nivel, la cual se refleja en el aumento de las amenazas en diez casos de Defensores y defensoras de Derechos Humanos donde se activó la correspondiente ruta de la protección.

Igualmente, se conformó el CERREM para mujeres, donde participa activamente la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la Mujer y los Ancianos. Además, se diseñó un protocolo de atención específico para mujeres, insumo para la formulación de la política de prevención, los documentos presentados por la sociedad civil en las mesas temáticas.

Regional Santander: en la ciudad de Bucaramanga, llevado a cabo el 17 de enero, en este espacio se presentó el caso de 18 defensores de derechos humanos y sindicalistas y otro el 5 de junio de 2012, donde se evaluó el riesgo de 5 defensores de derechos humanos.

Regional Antioquia: en 2012 se llevaron a cabo dos, uno el 27 de abril de 2012 donde se presentaron 44 casos de defensores de derechos humanos, y el otro el 24 de septiembre de 2012, en el cual se abordaron 14 casos de defensores de derechos humanos

Regional Norte de Santander: Realizado el 9 de marzo de 2012 en la ciudad de Cúcuta donde se presentaron 39 casos de defensores de derechos humanos.

Regional Chocó: Cuya sesión se realizó el 17 de octubre de 2012 en la ciudad de Quibdó. Valoró la situación de riesgo de 9 indígenas y líderes de restitución de tierras.

Regional Putumayo: Realizado el 16 de agosto de 2012 en Puerto Asís. Se analizaron 4 casos de indígenas, personas en situación de desplazamiento y líderes de restitución de tierras.

Regional Chocó: Sesión el 17 de octubre de 2012 en la ciudad de Quibdó. Allí se valoró la situación de riesgo de 9 indígenas y líderes de restitución de tierras.

A.2. Las principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y la Corte Constitucional en asuntos constitucionales

Introducción

El presente *Informe* se ha estructurado en dos partes principales. En la primera, titulada “1. Principales actuaciones de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso y la Corte Constitucional”, que aquí se entrega, se hace una síntesis de los pronunciamientos e intervenciones más relevantes de la delegada ante la Corte Constitucional y el Congreso de la República durante el 2012, así como una mención acerca de los principales conceptos elaborados como respuesta a peticiones y consultas de diferentes dependencias, autoridades o ciudadanos. En la segunda parte, de gestión, puede encontrarse la síntesis de los restantes conceptos, intervenciones y pronunciamientos ante las mismas instancias.

2.1. Principales actuaciones ante el Congreso de la República

La función del Defensor del Pueblo ante el Congreso tiene dos ejes de actividad: el ejercicio de la iniciativa legislativa y los conceptos o pronunciamientos sobre proyectos de ley en curso.

2.1.1. Ejercicio de la iniciativa legislativa: elaboración de proyecto de ley sobre tratamiento de datos relacionados con antecedentes judiciales

A raíz de solicitudes y quejas presentadas por la ciudadanía ante la Defensoría del Pueblo durante los años 2010 y 2011, relacionadas con las personas que habían cumplido una condena penal y que tenían la imposibilidad de lograr una ubicación laboral debido a la existencia de anotaciones en el certificado de antecedentes judiciales, a su retención por la vigencia de medidas cautelares penales ya revocadas o cumplidas y a los casos de desigualdad de trato entre quienes ostentaban anotaciones en el registro de antecedentes y quienes carecían de ellas, entre otras situaciones, la Delegada de Asuntos Constitucionales, con el apoyo de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, adelantó un estudio denominado *“La institución de los antecedentes judiciales en Colombia desde una perspectiva de derechos humanos”*, en el cual advirtió que la normatividad nacional dedicada a la regulación de los antecedentes judiciales era dispersa, confusa e insuficiente y, por tanto, presentaba varios riesgos para la vigencia efectiva de derechos fundamentales como la intimidad, el debido proceso, la igualdad y no discriminación y el derecho a la resocialización como finalidad de la pena y del sistema penal.

Dicha conclusión imponía la necesidad de impulsar la elaboración de un proyecto de ley estatutaria dedicado –de manera exclusiva– al tratamiento de los datos relacionados con antecedentes judiciales. Por ello, la delegada asumió la tarea de elaborar un borrador de proyecto de ley como parte de sus actividades estratégicas del 2011.

Una vez la entidad contó con el insumo: preproyecto de ley estatutaria *“Por la cual se reglamenta el acopio, registro, tratamiento y certificación de los antecedentes judiciales”*, se planteó la conveniencia de socializarlo con aquellas autoridades del orden nacional relacionadas con el manejo de la información sobre antecedentes judiciales, así como con la academia. En consecuencia, el Defensor del Pueblo remitió el proyecto a la Policía Nacional, al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a algunas universidades (facultades de Derecho), al Centro de Estudios Dejusticia y a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). Luego de las reuniones y de los conceptos y recomendaciones recibidos, la delegada logró compilar los diversos puntos de vista alrededor de la iniciativa.

Estando la delegada en la evaluación y ajustes del preproyecto respectivo, se dio la coincidencia de que la Corte Constitucional profirió la sentencia de unificación SU-458 de 2012, en la cual se resolvieron diversos casos de personas que habían recurrido a la acción de tutela para reclamar el amparo de sus derechos fundamentales afectados por el tratamiento de sus datos de antecedentes judiciales. En este fallo la Corte dispuso –entre otras cosas– exhortar a la Defensoría del Pueblo (numeral décimo séptimo) y a la Procuraduría General (numeral décimo sexto) para que promovieran *“la presentación de un proyecto de ley estatutaria relacionada con el régimen a que debe someterse la administración de las bases de datos personales relacionadas con antecedentes penales”*.

Con esta decisión judicial quedaba claro el deber que atañe a los entes de control (Procuraduría y Defensoría) en el diseño, elaboración y presentación de un proyecto de ley estatutaria –por cuanto el tema se inscribe en el núcleo esencial de los derechos fundamentales– que se ocupe de la regulación de la administración de los datos sobre antecedentes penales, así como la obligación del legislador de tramitar y aprobar una iniciativa en este asunto.

En la actualidad, el articulado del borrador del proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo cuenta con ajustes efectuados con base en los aportes enviados por entidades y universidades, así como con actualizaciones en torno a recientes disposiciones normativas y jurisprudencia constitucional en la materia. También se tiene elaborada la exposición de motivos del mencionado proyecto, mediante la que justifica la necesidad de que exista una regulación legal de los antecedentes judiciales, tomando como fundamento la investigación defensorial precedente en la materia.

2.1.2. Intervenciones en el trámite legislativo

En ejercicio de las atribuciones inherentes a la magistratura moral, el Defensor del Pueblo intervino ante el Congreso en el trámite de cerca de 22 proyectos de ley relacionados con derechos humanos.

La reforma al fuero penal militar. Es uno de los proyectos de mayor trascendencia tramitados en la legislatura 2011-2012 que finalmente aprobó el Congreso, pese a los reparos que numerosas organizaciones e instituciones formularon

debido a los riesgos de impunidad asociados a la jurisdicción penal militar. La delegada expresó su preocupación por aquello que el proyecto de acto legislativo podría aparejar en términos de una afectación desproporcionada del derecho a la igualdad de todos los ciudadanos, pues implicaría el juzgamiento de ciertas personas –los miembros de la fuerza pública y la policía– por un esquema de justicia particular –la Justicia Penal Militar–, que tiene normas sustantivas y procedimentales propias, por hechos comunes, es decir, por conductas que en nada se relacionan con la pertenencia a una institución particular como la fuerza pública. En este sentido, frente al argumento según el cual los jueces ordinarios no disponían del conocimiento específico del modo de vida militar y de todo el contexto que lo rodea y que por eso se hacía necesaria la aplicación de un modo de justicia privada, se contestó que ese argumento parte de una circunstancia discutible, pues si resultara necesario que un juez fuera especialista en todas las materias sometidas a su consideración, tendríamos que los casos de salud deberían ser juzgados por jueces-médicos, los fraudes financieros o desequilibrios económicos de los contratos por jueces-economistas, etc. En cualquier caso, aun si se admite que los jueces no tienen ningún conocimiento especializado de la singularidad del modo de vida militar, eso no invalida el hecho de que los miembros de la fuerza pública deban ser sometidos a la justicia común, a la cual se encuentran sometidos todos los ciudadanos, pues precisamente los hechos que justifican tal sometimiento en el caso de los mencionados miembros son hechos que, como se ha sostenido, no se relacionan con el especial modo de vida militar y por supuesto no pueden ser tenidos como actos del servicio aunque sean cometidos por miembros de la fuerza pública.

Del proyecto de ley 44 de 2012 Senado. Por medio del cual se busca modificar el artículo 83 de la Ley 599 de 2000, que contempla un término de 30 años de prescripción de la acción penal en delitos calificados como crímenes de guerra o de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical legalmente reconocida, homicidio de defensor de derechos humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado. La delegada consideró que, aunque en principio es plausible, la Corte Constitucional ya había establecido un precedente en el sentido de que la fijación de un término de prescripción razonable no es incompatible con las obligaciones derivadas de la firma del Estatuto de Roma, constitutivo de la Corte Penal Internacional, ni de otros instrumentos que consagran la imprescriptibilidad de tales crímenes. En efecto, la fijación de un término

no en el orden interno opera en últimas como un límite que permite definir con toda precisión la activación de la competencia de la Corte Penal Internacional en caso de que la jurisdicción nacional no haya podido o haya omitido aplicar justicia en casos de competencia de dicha corte.

En materia de desaparición forzada. La delegada emitió varios pronunciamientos. En primer lugar, ante un requerimiento de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales manifestó la conveniencia de que el Estado colombiano suscriba la Convención Internacional sobre Desaparición Forzada, ya que se trata de un instrumento que contribuirá a fortalecer la lucha contra un flagelo que en Colombia afecta a por lo menos 56.000 ciudadanos. Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-620 de 2011 se ha pronunciado sobre el texto de la Convención y ha desestimado las reservas a esta formuladas por el Estado colombiano, de manera que no existe razón para postergar el canje de ratificaciones. Además, la aceptación de la competencia adicional del Comité contra la Desaparición Forzada (en los términos previstos en el artículo 31 de la Convención) demostraría un real compromiso por parte del Estado en la erradicación de este crimen y, paralelamente, dotaría a las víctimas de una importante herramienta para luchar contra la impunidad en la que permanecen sus casos y avanzar de manera eficaz en la búsqueda de familiares desaparecidos.

El mismo tema de la desaparición forzada fue abordado en el Proyecto de Ley 009 de 2012 Cámara, “Por el cual se crea un Sistema de Búsqueda de Desaparecidos y se adoptan medidas de satisfacción y garantías de no repetición”, que busca consagrar medidas adicionales de prevención del fenómeno y de garantías para las víctimas y sus familiares, lo cual, en principio, evidencia la preocupación que ha generado en Colombia la dimensión de este delito (este proyecto fue archivado el 24 de junio de 2013).

En materia de reformas al sistema penal, tanto sustantivo como procesal. El Congreso conoció numerosas iniciativas, algunas de las cuales fueron materia de análisis por parte de la delegada. El Proyecto de Ley N°. 239 de 2012, Senado, 091 de 2011, Cámara, busca fortalecer la protección de la integridad personal por medio de la adición de un inciso al artículo 113 de la Ley 599 de 2000 con el objeto de sancionar a quienes causen quemaduras, deformaciones y generen secuelas por ataques con ácido. Para la delegada, es claro que existen manifestaciones delictivas que deben ser abordadas y, por ello, encuentra que los ataques a las personas, y en particular a las mujeres, mediante ácidos o sustancias similares, son conductas de una particular sevicia, crueldad e indiferencia por

bienes y valores esenciales para la vida en sociedad, por lo cual se hace necesario adoptar medidas severas de política criminal para enfrentar el fenómeno. Pero tal decisión debe ir acompañada de un diagnóstico mucho más amplio del problema, de las circunstancias que fungen como causas eficientes del delito, del impacto que las medidas actuales han tenido y de las debilidades y rezagos del sistema preventivo y punitivo para neutralizar esta clase de delitos.

El proyecto de ley 80 de 2012 Senado propone la modificación de los artículos 110 y 120 del Código Penal, que consagran las circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo y el punible de lesiones personales culposas, respectivamente, con el propósito de aumentar las penas allí previstas, específicamente en los eventos de accidentes de tránsito ocasionados por la conducción de vehículo (automotor o motocicleta) bajo el influjo de alcohol o sustancia tóxica sicotrópica. La delegada reiteró lo manifestado públicamente por el Defensor del Pueblo en el sentido de mostrar su desacuerdo con la posición que predica que la solución al problema de quienes infringen la ley al manejar en estado de alicoramiento sea necesaria y exclusivamente la cárcel. Para el Defensor, lo primero que debe ocurrir es el establecimiento de políticas preventivas para luego sí aplicar medidas represivas, entre otras circunstancias, dado el elevado hacinamiento en las cárceles, que aumentaría sustancialmente si se enviara allí a todos los presuntos responsables de delito por conducir embriagados.

Sobre el proyecto de ley 22 de 2012 Senado, “Por la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia”, la Defensoría del Pueblo consideró conveniente la iniciativa en la medida en que el Legislativo se ocupara simultáneamente de diseñar medidas para atender las problemáticas de violencia, maltrato y abuso que afectan gravemente a las personas adultas mayores. Para la delegada es inevitable que la institucionalidad y la sociedad enfrenten los desafíos que atañen al proceso de envejecimiento de la población, contribuyan a su visibilización, entendimiento y atención, toda vez que esta realidad no es ajena a nuestra sociedad en la que, desafortunadamente, persisten actitudes y prácticas discriminatorias en contra de las personas adultas mayores, que las hacen vulnerables al abuso y maltrato y las mantienen desvinculadas de la vida social, política, económica y cultural.

Una síntesis de los conceptos emitidos se encuentra en la segunda parte de este informe.

2.2. Actuaciones en ejercicio del litigio constitucional

2.2.1. Demanda de inconstitucionalidad: prohibición de visitas y cancelación de permisos por violación del régimen disciplinario interno

Los incisos 4.^º y 5.^º del artículo 112 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, por solicitud de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la Delegada para Asuntos Constitucionales elaboró una demanda en contra de algunas expresiones contenidas en esta normativa que consagran prohibiciones de visitas y la cancelación de permisos para ingresar a los establecimientos carcelarios a los visitantes que de alguna manera transgredan el régimen disciplinario del establecimiento.

En primer lugar, el inciso 4.^º del artículo 112 de la Ley 65 de 1993 advierte que los visitantes que observen conductas indebidas o que contravengan el reglamento interno serán expulsados del establecimiento “y se les prohibirán nuevas visitas” de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento interno (las subrayas corresponden a lo demandado). Por su parte, el inciso 5.^º de la citada ley, dispone de manera más específica que al visitante que incurra en las conductas allí descritas “le quedará definitivamente cancelado el permiso de visita a los centros de reclusión” sin perjuicio de la acción penal correspondiente”. Como se puede apreciar de la lectura de estos textos, las sanciones que ellos imponen equivalen a restricciones con carácter permanente. Esta consecuencia resulta contraria a la Constitución, a juicio de la delegada.

Como se ha afirmado, la privación legítima de la libertad supone la restricción de algunos derechos, no de todos, y por tanto dichas restricciones deben ser razonables y proporcionales.

Para la Defensoría, impedir permanentemente el contacto con el mundo exterior, que provee el trato con las personas queridas o cercanas a quien se encuentra privado de la libertad, pone al interno en una situación de injustificado sufrimiento en el presente y reduce sus posibilidades de readaptación futura a la sociedad, con la que ha perdido contacto, pues deja de acercarse al mundo a través de las personas a las que les ha quedado definitivamente prohibida la entrada a la cárcel para visitarlo.

Analizadas las medidas a partir de los criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad, la delegada concluyó que estas no superan el test establecido por la jurisprudencia de la Corte. En efecto, parece claro que frente a la violación de las normas disciplinarias de los centros penitenciarios y carcelarios es razonable la imposición de medidas que restablezcan el orden en el interior de estos establecimientos. En el mismo sentido, parece ajustado a la Constitución que la comisión de una conducta potencialmente delictiva amerite una sanción que imponga restricciones en el ejercicio de los derechos fundamentales de los internos. Lo que no es proporcional ni razonable es que dichas limitaciones excedan el fin del contexto en que se imponen y que se conviertan en restricciones permanentes. Si la limitación indefinida en el ejercicio de un derecho fundamental es *necesaria*, o dicho derecho es lógicamente incoherente con el sistema o es la medida la que no se ajusta.

Visto en su conjunto y tal como la propia Corte lo ha establecido, en el Estado social y democrático de derecho la pena tiene unos fines constitucionales orientados hacia la resocialización. Esto descarta las penas permanentes tal como el propio artículo 28 superior lo consagra; de modo que si no es permanente la que puede considerarse como la pena principal, no debe serlo aquello que configura restricciones adicionales al goce efectivo de los derechos, más aun cuando la propia Constitución descarta, de manera general, la permanencia indefinida en el tiempo de cualquier medida que suponga un castigo o una pena.

Con base en lo anterior, para la Defensoría, la prohibición de nuevas visitas y la cancelación definitiva de ingreso de visitas a los centros de reclusión a determinadas personas no supera el test constitucional establecido en la jurisprudencia de la Corte para estos eventos. En el primer caso, es decir, en el aparte acusado del inciso 4º del artículo 112 de la Ley 65 de 1993, esto ocurre ante la situación altamente probable de que la prohibición de nuevas visitas sea interpretada como permanente, debido a la ausencia en el texto de la citada disposición de un término máximo para dicha sanción. Respecto del aparte demandado del inciso 5º, la situación es más explícita, dado que la propia norma atribuye el carácter definitivo a la restricción impuesta, violando de esta forma la Constitución.

2.2.2. Intervenciones en procesos de constitucionalidad

Los derechos de las víctimas del conflicto armado son uno de los temas relevantes en el debate constitucional y está relacionado con la Ley 1448 de 2012.

En el caso identificado como expediente D-8997 se demandó la definición de víctima asociada a la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado” por implicar, según los accionantes, la exclusión de las víctimas de la violencia política generalizada pero sin relación causal directa con el conflicto. La Corte Constitucional, en el sentido de la intervención presentada por la delegada, concluyó que, a partir de una concepción “amplia” del concepto de conflicto armado, era posible colegir que ella incluía a las víctimas de la violencia política, para lo cual el operador jurídico tenía el deber de examinar, en cada caso concreto, las circunstancias en que se hubiera producido una grave violación de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario y el contexto en que ocurrieron los hechos para determinar la relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

En el caso D-8963, en el cargo de inconstitucionalidad propuesto contra los artículos 70, 72, 73 y 75 parciales de la Ley 1448 de 2011, la delegada consideró que le asistía razón al demandante en el sentido de que el Legislador habría incurrido en una omisión legislativa relativa al dejar por fuera los bienes muebles de los bienes objeto de reparación. No obstante lo anterior, consideró la entidad que la omisión denunciada por el actor se extendía también a los bienes colectivos que debían ser objeto de reparación en el marco del proceso de justicia transicional. En la Sentencia C-715 de 2012, la Corte consideró que los bienes muebles no son objeto de restitución, pero su reparación puede ser obtenida por otras vías diferentes, como medidas compensatorias a título de indemnización.

Por su parte, en el expediente D-8997, demanda contra la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” del artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011, la delegada manifestó que de ella no se deducía que la relación entre la vulneración de los derechos y el conflicto armado debía corresponder a un nexo causal “directo”, “estricto”, “íntimo” o “actual” o, en otra perspectiva, que dicho nexo se quebrara en virtud de la utilización de la expresión “con ocasión del conflicto armado”. En este sentido, la delegada propuso a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión acusada. La Corte reafirmó una concepción amplia del conflicto armado interno y reconoció que ha sido interpretada en un sentido que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del fenómeno, adscribiéndole al operador jurídico el deber de examinar en cada caso las circunstancias en que se haya producido una grave violación de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario para determinar la relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

El artículo 99 de la misma ley de víctimas también fue objeto de demanda en el expediente D-9012. La delegada apoyó los cargos formulados contra el artículo citado, pues consideró que la atribución otorgada al magistrado que lleva el proceso de restitución de tierras para que resuelva (i) la celebración de un contrato entre el beneficiario de la restitución y el propietario del proyecto agroindustrial o (ii) el traspaso del proyecto productivo a la *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que lo explote a través de terceros* desconocía la Constitución al imponer un régimen de restitución de la propiedad más gravoso en relación con el establecido ya en el Código Civil, hipótesis normativa que supone para la Defensoría una revictimización de las personas despojadas de sus tierras en el contexto del conflicto armado.

La Corte, por medio de la Sentencia C-820 de 2012, declaró la constitucionalidad del artículo citado sujeta a que la entrega del proyecto productivo y las condiciones de su explotación procedan con el consentimiento de la víctima restituida y que los recursos destinados a la reparación colectiva provengan del producto del proyecto, descontada la participación de la víctima.

En desarrollo del proceso D-9214 se demandaron los artículos 79, 88 y 132 (parciales), relacionados con el derecho a la igualdad (procesal) de las víctimas del conflicto armado. La Defensoría se apartó del cargo de inconstitucionalidad planteado en la demanda en contra de la expresión “en única instancia” contenida en los incisos 1 y 2 del artículo 79 de la Ley 1448 por cuanto estimó que la regulación del proceso de restitución de tierras –título iv de la ley– sí consagra garantías de acceso a la justicia e impugnación a favor de las víctimas –tales como la consulta de las sentencias que niegan la solicitud y el recurso de revisión de todas las sentencias–, las cuales redundan en beneficio de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Por otra parte, apoyó los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos contra los artículos 88 y 132 (parciales) de la Ley 1448 de 2011 por vulnerar el derecho a la igualdad de las víctimas del conflicto armado. Con ello, la entidad desaprobó: i) la preferencia procesal injustificada, establecida a favor de las víctimas que sean representadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en los procesos de restitución de tierras, y ii) la reglamentación de la indemnización administrativa de las víctimas a título de transacción.

La Corte Constitucional aún no ha decidido este caso.

Finalmente, la delegada elaboró una intervención en el caso D-9362, según demanda interpuesta contra varias disposiciones de la ley que se viene reseñando. El concepto fue presentado en enero de 2013 y aún está pendiente de fallo.

Al margen de las actuaciones en el tema de víctimas, la delegada intervino en otros procesos de relevancia constitucional. Así, presentó concepto sobre el proyecto de Ley Estatutaria N°. 263/11, Senado, y 195/11, Cámara, marco jurídico de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, que consagra algunas disposiciones contrarias al ordenamiento constitucional. Dentro de las solicitudes acogidas por la Corte respecto de los reparos de constitucionalidad, se destaca la declaratoria de inexequibilidad del literal j del artículo 13, que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República; el inciso 3.º del art. 33, que extendía de manera indeterminada la posibilidad de amparar con reserva algunos documentos de inteligencia asociados a la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, y la expresión “las autoridades de policía judicial...” del artículo 53 del proyecto, que permitía a estas hacer entrega de los elementos materiales de prueba recaudados en ejercicio de sus funciones, a las autoridades de inteligencia y contrainteligencia, sin necesidad de orden judicial.¹

La Defensoría intervino en el proceso D-9139 para solicitar a la Corte que declarara inconstitucional la Ley 1530 de 2012, la cual regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, por vulnerar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas. Con base en los principios de diversidad étnica, pluralismo e igualdad y, consiguientemente, en las consideraciones de constitución ecológica y cultural y el derecho fundamental a la consulta previa, la Defensoría consideró que (i) la ley acusada debía ser objeto de consulta previa, (ii) el trámite de la consulta, si bien se inició con las comunidades indígenas, no llevó a ningún tipo de acuerdo y sin embargo la ley fue aprobada, (iii) el derecho fundamental a la consulta previa supone que esta debe no solo servir para llegar a un acuerdo, sino para obtener de las comunidades indígenas su consentimiento informado, y, finalmente, (iv) no se produjo el acuerdo y, consiguientemente, tampoco se obtuvo de los pueblos indígenas su consentimiento informado, por lo que la Ley 1530 de 2012 violó el derecho fundamental a la consulta previa y debe ser declarada inexequible por parte de la Corte Constitucional.

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2012.

De igual forma, en el expediente D-8960, demanda contra la Ley 99 de 1993, artículo 52, numeral 9, competencia del Ministerio del Medio Ambiente para otorgar licencia ambiental a proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la delegada planteó que resultaba imprescindible condicionar esta norma a que se excluyera la concesión de licencias ambientales por parte del Ministerio de Ambiente para el desarrollo de proyectos dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales que contemplan actividades en el marco de sectores productivos que –sin duda– ejercen un grave impacto negativo en el ambiente. Sin embargo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-746 de 2012 declaró la exequibilidad de la disposición acusada al considerar que la habilitación del Legislador a la Administración nacional para la expedición de la citada licencia ambiental no desconocía los mandatos superiores.

La delegada se pronunció igualmente en torno a los derechos de la familia del trabajador víctima de desaparición forzada en el caso de parejas homosexuales, dentro del expediente D-9235, demanda contra la Ley 1531 de 2012 artículo 7º, literal d). La Defensoría encontró que, para el caso, resultaba aplicable el precedente fijado en la Sentencia C-029 de 2009 emitido en relación con medidas de protección especial a la familia de las víctimas de desaparición forzada, secuestro o toma de rehenes, entre otros delitos. Para esta entidad, la orientación sexual de una persona en nada varía el sufrimiento que puede llegar a experimentar por la desaparición de su pareja, para que a ello se le sume la imposibilidad de recibir los ingresos que corresponderían a la víctima del delito y con base en los cuales se sustentaba la pareja.

En materia de igualdad y no discriminación, la delegada intervino en dos demandas contra la Ley 1482 de 2011, la cual penaliza la discriminación. En el expediente D-8992 el accionante planteó que sancionar la discriminación restringía excesivamente los derechos a la libertad de conciencia y de expresión legítimos de ciertos grupos que estaban ideológicamente en contra de la homosexualidad. La Defensoría se apartó de la demanda y afirmó que esta tipificación obedecía a la potestad de configuración del Legislador, luego se refirió a los límites constitucionales al ejercicio de los derechos, especialmente al derecho a la libertad de cultos, y posteriormente expuso argumentos en torno a la obligación internacional del Estado de luchar contra todas las formas de discriminación, enfatizando en los compromisos especiales asumidos para combatir la discriminación generada en razón de la orientación sexual e identidad de sexos.

En el expediente D-9252, demanda contra la misma Ley 1482 de 2011, la Defensoría concentró sus consideraciones, durante el trámite legislativo, a lo relacionado con el cargo por omisión de la realización del procedimiento de consulta previa a los grupos étnicos. La entidad solicitó la exequibilidad de la norma con fundamento en que i) el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional ordenan la condena penal de las distintas formas de discriminación –entre ellas, la discriminación racial– como medida de protección de las minorías afectadas por este flagelo. El Legislador debe acatar esta obligación, pues de lo contrario quebrantaría la Constitución, ii) debido a su carácter general y abstracto, la formulación de la política criminal del Estado corresponde únicamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que existan antecedentes de que pueda ser elaborada con la intervención y participación de los perjudicados por los comportamientos sociales reprochables, iii) la ley en estudio consagra disposiciones de carácter general y abstracto cuyos efectos, tanto positivos como negativos, inciden de manera similar respecto no solo de los colectivos afrodescendientes e indígenas, sino de muchos otros que han sido y son víctimas de discriminación y que, por lo tanto, están en una posición similar frente a dicha regulación, y iv) actualmente no existe un precedente constitucional que condicione la adopción de tipos penales al mecanismo de la consulta previa, por tratarse de comportamientos reprochables que las afecten.

En ninguno de estos casos ha habido fallo de la Corte Constitucional.

En la segunda parte de este informe se consignarán las síntesis de las intervenciones hechas en procesos de constitucionalidad.

2.3. Otras actividades desarrolladas en el marco del plan estratégico

2.3.1. 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 publicada en la página web de la entidad.²

2 Ver www.defensoria.org.co.

El estudio, como ya se anunció, fue 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 una situación de 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 normatividad dedicada a la regulación de los antecedentes judiciales en Colombia es dispersa, inconexa, confusa e insuficiente, lo cual genera riesgos para la vigencia efectiva de derechos fundamentales.

A lo largo de la investigación 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 la utilización de estos datos, situación 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.

2.3.2. Preproyecto de ley sobre antecedentes judiciales

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

Su 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 del 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 con-

tradición, 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 de los recursos de ‘amparo informático’.

Este proyecto, como se dijo, se encuentra a la consideración del despacho del Defensor del Pueblo para su revisión y decisión en torno a su presentación ante el Congreso de la República.

B. Informes de Ley

B.1. El seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas para la realización de los derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en desarrollo de la función constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos –artículo 282 C. P.– y la legal de difundir el conocimiento de la Constitución Política de Colombia, especialmente los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente que estableció el artículo 9.º, numeral 6 de la Ley 24 de 1992; ha implementado el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer), en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas desde un enfoque de derechos y el Observatorio de Justicia Constitucional (OJC), como una herramienta de consulta para las personas y autoridades interesadas en conocer el alcance de los derechos constitucionales, así como el contenido de las sentencias y pronunciamientos temáticos de las cortes Constitucional e Interamericana de Derechos Humanos.

El programa ProSeDHer como el Observatorio de Justicia Constitucional están bajo la coordinación de la Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos y son el eje para el desarrollo de las funciones propias de la dependencia.

I. Programa de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer)¹

El presente informe da cuenta de las investigaciones relevantes que adelantó la Defensoría Delegada durante el periodo 2012, relacionadas con los derechos a la alimentación, vivienda y salud, con el propósito de promover y defender el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y de garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios que la población colombiana demanda para desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas.

1.1. Las políticas públicas en los derechos económicos, sociales y culturales: límites y móviles en la jurisprudencia constitucional

Introducción

Este programa propone el estudio de jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana sobre algunos derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el cual involucra el análisis de medidas de política pública o problemas públicos que requieren respuesta del Estado, para destacar que si bien se trata de sentencias sobre derechos específicos en situaciones concretas, son valiosos antecedentes y pautas que ayudan a descartar, corregir y pulir actuaciones y medidas de política en DESC para el presente y el futuro. Como ejemplo podemos citar los indicadores y criterios construidos en distintas providencias tras la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado, que precisan rasgos para tener en cuenta en la evaluación de una política pública en general, como sucede con los criterios desarrollados para determinar el grado de cumplimiento de las medidas de política.

1 Con fundamento en su naturaleza institucional, a la Defensoría del Pueblo le corresponde realizar investigaciones orientadas a incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos y, en particular, contribuir con la protección, respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para este fin, el Programa ProSeDHer cuenta con una herramienta metodológica de seguimiento y evaluación eficaz que permite generar informes y hacer recomendaciones de política pública orientadas a que estas se diseñen, ejecuten o ajusten, si es el caso, desde un enfoque de derechos. Los informes y recomendaciones producto de este ejercicio son mecanismos idóneos para que la sociedad en general cuente con información cualificada respecto del nivel de realización de los derechos, en principio, de los económicos, sociales y culturales.

Esta forma de acercarse a la jurisprudencia constitucional busca que haya una lectura conjunta de esta desde las obligaciones del Estado en cuanto a la garantía de *protección progresiva, defensiva y de emergencia de los derechos*. Con esta propuesta se pretende superar la visión actual de comprender de forma sectorial las políticas e independientes unos de otros los derechos, para, en su lugar, avanzar hacia la realización efectiva del principio de integralidad e indivisibilidad de los derechos.²

El principio de integralidad plantea que no es posible la satisfacción de un derecho sin que igualmente se satisfagan otros. Dicho de otra forma, el sacrificio de un derecho vulnera a su vez otros derechos. Esta perspectiva implica la necesidad de dejar de ver los derechos como grupos con jerarquías entre sí, es decir, como si los DESC fueran menos importantes u obligatorios que los civiles y políticos, así como reconocer la mutua relación entre derechos que pertenezcan a un mismo grupo, los cuales se necesitan entre sí para poder disfrutar de ellos plenamente. Son muchos los argumentos que hasta la fecha se han expuesto para fundamentar este principio;³ aquí citamos uno que resulta bastante claro para defender la mirada de los derechos como un conjunto indivisible: no es posible que los seres humanos disfruten de su dignidad a medias; requieren de todo el conjunto de derechos para gozar de ella de manera plena.⁴

Por su parte, la mirada integral de las políticas públicas también es urgente para que se aseguren los derechos humanos, pues “las políticas públicas no son usualmente

-
- 2 Las providencias seleccionadas son: i) sentencias de control abstracto que analizan la adecuación constitucional de una medida de política pública prevista en una ley de la república o norma sujeta a control de constitucionalidad, como los decretos legislativos, que resuelven su exequibilidad o inexequibilidad, y excepcionalmente ordenan uno o varios cursos de acción gubernamental; ii) las sentencias de tutela que, a partir de uno o varios casos de ciudadanos afectados por la existencia o inexistencia de medidas de política pública, valoran la idoneidad de las medidas existentes, determinan lineamientos de acción gubernamental y ordenan medidas concretas. Estas sentencias se organizan atendiendo a su contenido en las siguientes clases de protección constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC): casos en los que se resuelve la admisibilidad constitucional de medidas de política pública regresivas de DESC o que amenazan su realización; casos en los que se resuelve que las autoridades públicas deben avanzar en la garantía de los DESC y expandir los estándares de protección existentes; casos en los que se resuelve la adecuación o necesidad de medidas para la satisfacción de DESC en situaciones emergencia.
- 3 Argumentos de naturaleza normativa como la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en cuyo numeral 5º se afirma que: *todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.*
- 4 HERREÑO, Ángel. *Todo o nada? Principio de integralidad y derechos sociales*. 2008. Ed. Gente Nueva Editorial. Publicaciones ILSA., p. 36.

efectivas cuando sus objetivos, sus efectos y sus presupuestos se sectorializan. No es posible garantizar el derecho a la educación si no se atienden las asimetrías de base, que generalmente son de naturaleza social, cultural y económica".⁵ La planeación sectorial de las políticas les resta eficacia, o en no pocos casos las hace totalmente ineficaces, pues apuntan a objetivos diferentes o disociados y no se potencia-liza la mutua cooperación entre las mismas.⁶

Con este trabajo se pretende sobre todo aportar insumos para el fortalecimiento de la acción de la Defensoría del Pueblo en el cumplimiento de su misión constitucional y legal, para incidir en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y promover un enfoque integral en el estudio y planeación de las políticas públicas desde los derechos humanos.

Se busca posicionar los derechos humanos en el núcleo de las políticas públicas y en el debate público, a partir de la identificación de subreglas en la jurisprudencia constitucional, que limitan o movilizan a las autoridades públicas en la toma de decisiones de política pública, concretamente aquellas que involucran algunos DESC.⁷

Es decir, avanzar en la construcción de una teoría constitucional de las políticas públicas para posicionar a los DDHH como rigurosa bitácora en la actuación de los gobiernos locales, regionales y central, desde los límites definidos por el tribunal constitucional cuando excluye o condiciona una medida porque vulnera garantías constitucionales o cuando moviliza a tomar medidas de política porque considera que la ausencia de las mismas o su indebida ejecución lesionan derechos.

Es vital para la planeación de política pública la jurisprudencia constitucional relacionada con medidas y estrategias de política pública así como con la debida acción gubernamental en contextos de conflicto armado en los que comunidades sufren la

5 MUÑOZ, Verner. Comentario hecho en el seminario virtual DESC: Debates y perspectivas. 2012. CLACSO.

6 Un desarrollo más extenso de este tema está disponible en el acápite en el que se conceptualizan las políticas públicas.

7 Por tanto, dentro de este documento no se encuentran las subreglas que amplían el contenido de estos derechos constitucionales, sino aquellas que han resultado del estudio de las estrategias que emprende o debería emprender el Estado en el marco de una política pública, dado que las deficiencias en su diseño, implementación y evaluación pueden causar directamente o propiciar las condiciones para que se generen significativas violaciones a los derechos constitucionales.

profundización en la violación de sus derechos. La Corte, por ejemplo, llama la atención sobre el deber de actualizar los planes de focalización del gasto público, atendiendo a la agudización del conflicto armado en ciertas zonas del país y en contra de grupos poblacionales específicos.

Desde esta idea de la teoría constitucional de las políticas públicas, los casos tratados por la Corte deben ser un lineamiento para que las autoridades locales formulen políticas públicas, pese a que las órdenes proferidas se hayan dirigido a otro municipio o región. Decisiones de medida de política como las contenidas en algunas de las sentencias sobre la población de recicladores y los botaderos de basura, que trata sobre las medidas afirmativas que deben contener los procesos de contratación pública a favor de grupos marginados y sujetos de especial protección, deberían impulsar la reformulación de políticas locales a lo largo y ancho del país.

Dado que la jurisprudencia constitucional no es estática ni uniforme, en el uso que el lector haga de este informe es indispensable tener siempre presente la aplicación de dos criterios: uno objetivo y otro subjetivo. El primero se refiere al principio *pro hominem*, según el cual, tratándose de derechos humanos, siempre debe aplicarse la regla o criterio más favorable a la garantía de estos, la que más expanda su espectro de protección. El segundo tiene relación con la aplicación preferencial de los contenidos de la jurisprudencia y los derivados de ese principio *pro hominem* a los ciudadanos y grupos más débiles, es decir, a los sujetos de especial protección y a los grupos tradicionalmente excluidos y marginados, ya que este es un mandato que fundamenta y da sentido al Estado social de derecho.

El documento no agota todas las subreglas existentes sobre DESC, sino que más bien constituye una primera aproximación a esta propuesta metodológica de trabajo con la jurisprudencia constitucional, a favor de políticas públicas⁸ que realmente sigan los mandatos de los derechos humanos.

8 Las políticas públicas son una disciplina de estudio que se ocupa principalmente de la reflexión sobre la forma como las autoridades de las ramas ejecutiva y legislativa toman decisiones que afectan a una comunidad específica o a la población en general. Tradicionalmente se ha considerado que esta toma de decisiones pertenece a un escenario de tensión de intereses en el que los juegos de poder definen cuál va a ser el curso de acción gubernamental. Desde esta perspectiva, los dilemas sobre la formulación, implementación y evaluación de política pública se resuelven a partir de cómo se defina dicha tensión. No obstante, la toma de decisiones de política pública no se agota en este contexto, dado que la Constitución Política de 1991 se caracteriza por ser abierta y valorativa. Si bien la Carta admite que el logro de los fines constitucionales puede alcanzarse a través de la implementación de distintas medidas,

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ratificado que las acciones y estrategias que diseña e implementa el Gobierno para asegurar derechos constitucionales, si bien requieren procesos de ejecución compleja que necesita la movilización de varios recursos financieros, humanos e institucionales, las autoridades públicas deben seguir de manera imperiosa los criterios constitucionales en la formulación, implementación y evaluación de una política pública, pues esa es su razón de ser. Expresar argumentos que justifiquen un curso de acción diferente es inadmisible en el Estado social de derecho, en el que más bien debe siempre explicarse la razón de ser de la política, con base en los estándares de derechos humanos.

La realización de los derechos humanos no está sujeta simplemente a lo que el debate público resuelva como medida o estrategia de política pública. Tanto el Congreso como el debate ciudadano deben atender a la democracia constitucional que nos cobija. En este tipo de democracia, se trata de adoptar las decisiones de las mayorías sin derogar o afectar desfavorablemente las garantías constitucionales, aun cuando sean tomadas por órganos de representación. La experiencia acumulada sobre los límites y móviles de las políticas públicas a través de la jurisprudencia constitucional hace parte de las garantías que toda democracia constitucional debe respetar y asegurar.⁹

En un Estado social de derecho, toda política pública debe estar dirigida a la garantía de los derechos humanos reconocidos tanto por la Carta constitucional como por el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, es pertinente definir las políticas públicas como una estructura formada por un núcleo y una periferia. En el núcleo se encuentran los valores y principios que orientan la política; por ello se caracteriza por ser duro, dado que aquellos son difíciles de modificar en una sociedad. Por el contrario, la periferia es flexible, ya que allí se encuentran todas las estrategias y medidas adoptadas, las cuales pueden modificarse sin que se altere el contenido del núcleo.¹⁰ Esto último explica por qué una política persiste en el tiempo sin aumentar significativamente los niveles de satisfacción de un derecho, pues

a su vez impone a las autoridades públicas principios de acción que debe respetar (Uprimny, Rodrigo. Rodríguez, Cesar. Derechos Sociales: Justicia Política y Economía en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional, 2010). Por tanto, en la toma de decisiones deben considerarse las garantías constitucionales conforme al alcance que la máxima intérprete de la Constitución les ha otorgado en su jurisprudencia.

9 FERRAJOLI, Luigi. Democracia y Garantismo. Ed. Trotta, 2010.

10 Manuel Humberto Restrepo Domínguez, Teoría de los Derechos Humanos y Políticas Públicas. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2006.

hasta tanto el valor no sea el derecho mismo, sino otros como la renta privada o el capital, las modificaciones que se hagan en la periferia no causarán resultados diferentes, más allá de leves y fragmentadas mejoras en el goce del derecho.

Con esta perspectiva, en la que vemos a las políticas públicas como una estructura formada por un núcleo y una periferia, también superamos una visión jerarquizada y segmentada de aquellas. Ya no se trata de una política de derechos humanos paralela a una política económica, una política social, una política laboral, entre otras, sino que todas las políticas deben tener los derechos en su núcleo. Esto, porque mientras las políticas no compartan los valores y principios de los DDHH en su núcleo, la existencia de una política de derechos humanos sectorizada resulta ciertamente ineficaz.

A continuación presentamos en tablas el test de constitucionalidad de medidas regresivas y los criterios para determinar el nivel de cumplimiento de una política para la satisfacción de la protección de los derechos.

Tabla N°. 1. Test de constitucionalidad de medidas regresivas

Elemento del test	Contenido
La medida de política pública es regresiva.	<p>La medida disminuye el espectro de protección del derecho, reduce los recursos públicos, aumenta los costos para acceder al derecho o retrocede por cualquier vía el nivel de satisfacción del derecho. Esto es verificable comparando las normas anteriores con las posteriores (identidad de conducta, beneficiarios, tipo de proyecto de vivienda, entidades obligadas, entre otros) y los estándares de protección a partir de la elaboración cronológica de las garantías alcanzadas del derecho.</p>
La medida de política NO desconoce los contenidos mínimos de los derechos.	<p>No existen reglas universales. En cada caso debe construirse el mínimo a partir de los tratados internacionales, la doctrina del comité para la vigilancia del PIDESC y el régimen constitucional de cada derecho.</p>
Justificación de la medida.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="477 1438 1063 1555">1. Aplicación del test de proporcionalidad: Finalidad constitucionalmente imperiosa, adecuación y necesidad de la medida, y proporcionalidad de la medida en términos costo-beneficio. <li data-bbox="477 1555 1063 1661">2. Adopción de la medida luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles para escoger la menos lesiva de todos los derechos involucrados.

Elemento del test	Contenido
Justificación de la medida.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="468 288 1058 467">3. La medida siempre debe estar soportada en razones ciertas, claras, suficientes y contundentes. No está justificada cuando en el trámite legislativo no se discuten las razones de necesidad de la medida, no fueron estudiadas otras medidas menos lesivas y no existen datos precisos sobre la real afectación. <li data-bbox="468 485 1058 548">4. No hay evidencia de que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales. <li data-bbox="468 566 1058 620">5. No es necesario que la restricción promueva todos los derechos.

Fuente: Defensoría del Pueblo. *Las políticas públicas en los derechos económicos, sociales y culturales: límites y móviles en la jurisprudencia constitucional de la Corte.*

Tabla №. 2. Criterios para determinar el nivel de cumplimiento de una política para la satisfacción de la protección de los derechos

Nivel de cumplimiento	Criterios y/o elementos para determinar el nivel de cumplimiento
Incumplimiento.	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="468 933 1058 996">1. No existe información sobre la conclusión de las acciones de la orden. <li data-bbox="468 1014 1058 1103">2. La autoridad responsable manifiesta de manera expresa su decisión de no iniciar o concluir una determinada acción respecto de los mínimos del derecho. <li data-bbox="468 1121 1058 1318">3. No se realizan acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen del mínimo de protección de sus derechos o su realización se retarda por un periodo irrazonablemente prolongado, teniendo en cuenta los plazos legales, el cronograma fijado por la autoridad y la necesidad de la atención. <li data-bbox="468 1336 1058 1605">4. La conclusión de las acciones encaminadas a la satisfacción de los derechos solo se concreta en la expresión de ideas o propósitos, la realización de reuniones y trámites, el diseño o adopción de medidas de carácter general, en las cuales los sujetos de protección especial no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los sujetos protegidos gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.

Nivel de cumplimiento	Criterios y/o elementos para determinar el nivel de cumplimiento
Cumplimiento bajo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. La conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos se refiere a la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida. 2. La ejecución de programas y planes específicos, cualquiera sea su cobertura, no se realiza de manera oportuna, de acuerdo con los plazos fijados en la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención.
Cumplimiento medio.	<p>La conclusión de acciones encaminadas a que todos los sujetos protegidos gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos se expresa en la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida.</p>
Cumplimiento alto.	<p>La conclusión de acciones encaminadas a que todos los sujetos protegidos gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos se expresa a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados en todo el territorio nacional.</p>

Fuente: Defensoría del Pueblo. *Las políticas públicas en los derechos económicos, sociales y culturales: límites y móviles en la jurisprudencia Constitucional de la Corte.*

1.2. Derecho a la alimentación¹¹

1.2.1. La ayuda alimentaria en el contexto del derecho a la alimentación: deberes y obligaciones de los Estados con base en los instrumentos internacionales y avances en el caso colombiano

1.2.1.1. Introducción

En el contexto de los desastres o crisis humanitarias, el derecho humano a la alimentación es uno de los más vulnerados. En ese sentido, la gestión, movilización y distribución de ayuda alimentaria es en un elemento muy importante que debe ser entendido como acción indispensable, mas no suficiente, para la garantía del derecho a la alimentación de las personas afectadas por estos fenómenos.

Si bien el derecho a la alimentación es ampliamente tratado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, con la ayuda alimentaria no ocurre lo mismo, es escasa la literatura que analiza la relación entre ayuda alimentaria y derecho a la alimentación. Debido a ello, se deben tener en cuenta los componentes del derecho y las obligaciones estatales para con él.

Razones de ser la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria como acción humanitaria es resultado, a veces, de un humanitarismo inconstante y selectivo que invade a nuestra especie cuando ha sido incapaz de evitar o contener a tiempo serias vulneraciones del derecho a la alimentación adecuada y la tragedia de hambre que padecen millones de personas en el mundo.

11 La investigación tiene tres (3) partes: el primer capítulo trata aspectos generales y de contexto sobre la razón de ser de la ayuda alimentaria; los impactos generados recientemente por los desastres naturales y los conflictos internos (incluyendo algunas cifras para Colombia); las formas como se presta la ayuda alimentaria y los problemas o beneficios que esta tiene asociada. El segundo capítulo hace una síntesis del derecho a la alimentación y la ayuda alimentaria en los instrumentos internacionales, haciendo particular énfasis en las obligaciones de los Estados y el contenido básico del derecho a la alimentación y las obligaciones específicas de los Estados en materia de la ayuda alimentaria. En este último componente se estudian las obligaciones generales, inmediatas y progresivas, según las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. El tercer capítulo aproxima una lectura de cómo las normas internas en Colombia han considerado el tema de la ayuda alimentaria, tratando de determinar si la reglamentación ha considerado la perspectiva de derechos humanos.

A diferencia de otros tipos de medidas asistencialistas, como aquellas que a manera de políticas y programas de apoyo nutricional buscan paliar fallas estructurales vinculadas con la inequidad e iniquidad en las economías de algunas sociedades, la ayuda alimentaria se articula principalmente a intervenciones de urgencia en casos de desastres naturales y emergencias humanitarias derivadas de conflictos armados.

Para las estadísticas globales, por lo menos en las utilizadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC por su sigla en inglés), los desastres naturales se agrupan en las siguientes categorías: sequías/inseguridad alimentaria, temperaturas extremas, inundaciones, incendios de bosques/matorrales, tormentas de viento, infestación de insectos, movimiento de masas por sequedad, movimiento de masas por humedad, erupciones volcánicas y terremotos/sunamis. Todas, sin excepción, con potencial impacto negativo sobre la seguridad alimentaria de las comunidades y personas y, con excepción de las dos últimas, asociables también –en su eventual crecimiento estadístico– al problema del cambio climático.

En lo que respecta exclusivamente al interés por la vida humana, las consecuencias del calentamiento global se expresan en el deterioro acelerado de los ecosistemas (extinción de muchas especies de flora, fauna y microbianas; aumento de plagas; alteración de los ciclos de lluvia; daños en ambientes coralinos y marinos; pérdidas de especies por alteraciones edafológicas; y desaparición de polinizadores), que limita las posibilidades de acceso a recursos naturales, entre ellos los alimentos necesarios para nuestra supervivencia. Solo para ilustrar la magnitud del daño causado contra la naturaleza y los seres vivos, en 2010 el 21% de los mamíferos, el 30% de los anfibios, el 12% de las aves, el 28% de los reptiles, el 37% de los peces de agua dulce, el 70% de las plantas y el 35% de los invertebrados se encontraban amenazados de extinción.¹² ¿Cuántas de estas especies son eslabones imprescindibles para el sostenimiento del resto de la vida planetaria? ¿Cuántas de estas podrían haber sido útiles, manejadas racional y éticamente, para la propia sobrevivencia de nuestra especie?

12 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Anuario 2010. Avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente. PNUMA. Disponible en: http://www.unep.org/yearbook/2010/PDF/UNEP_ES_2010_low.pdf

¿Cuál es la perspectiva en nuestro país?

Colombia ha sido azotada fuertemente en las últimas décadas por los desastres naturales y por las consecuencias derivadas del conflicto interno. En este último caso, entre 1985 y 2010 fueron desplazadas casi 5.195.620 personas en el país¹³ y se despojaron 6.638.195 hectáreas.¹⁴ Esta situación, que ha sido la peor tragedia social vivida por el país en el tiempo reciente, amerita un mayor compromiso del Estado en relación con la atención humanitaria que debe recibir la población desplazada, lo cual incluye la ayuda alimentaria. Infortunadamente, el Estado no actuó en consecuencia y el grado de abandono al que fue sometida la población desplazada fue tal que la Corte Constitucional declaró el desplazamiento como un “*estado de cosas inconstitucional*”,¹⁵ llamando la atención sobre la inoperancia y pasividad del Estado, su obligación de atender a las personas afectadas mediante las políticas públicas que fueran necesarias y la necesidad de brindar la asistencia humanitaria de emergencia,¹⁶ suficiente y oportuna, a las personas afectadas, parte de un conjunto de acciones previamente formuladas por la ley y que incluyen la estabilización económica y el retorno o reubicación.¹⁷

En relación con los desastres naturales, Colombia ha sido muy golpeada por ellos. En la última década del siglo pasado fueron perjudicadas 1.985.066 personas y murieron 2.977. En el siguiente decenio (2001-2010), las cifras fueron 7.957.880 y 2.501, respectivamente. Si se toma como ejemplo el 2010, el número de afectados (2.239.380) representó el 28% del total de la década, y el de muertos (659) el 26,3%.¹⁸

13 CODHES. *Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010*. Informe N°. 77. Bogotá. 15/II/2011. P. 8. Disponible en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50

14 Ibídem. P.2.

15 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/93E2036067AFC1BAC12574D70057B6BE/\\$file/Corte+Constitucional+T025+2004.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/93E2036067AFC1BAC12574D70057B6BE/$file/Corte+Constitucional+T025+2004.pdf)

16 La Corte Constitucional definió la asistencia humanitaria de emergencia como: “[tanto la] ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, [como los] componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno”. Op. cit., p. 77.

17 Corte Constitucional de Colombia. Op. cit., p. 47.

18 Defensoría del Pueblo. Elaboración con base en datos de International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Op. cit., p. 230. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Op. cit., p. 230.

Si bien no se puede afirmar tajantemente que los desastres y sus consecuencias muestran una tendencia inequívocamente ascendente en el país, sí es claro que Colombia debe adoptar e implementar estrategias y acciones contundentes que le permitan estar preparada en lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria, más aún cuando los riesgos de un mayor número de desastres naturales y los conflictos que pueden asociarse son evidentemente mayores ahora cuando ocurre el cambio climático.

1.2.1.2. Obligaciones generales del Estado en relación con la ayuda alimentaria

Gran parte de la ayuda alimentaria está dirigida a atender situaciones de extrema urgencia en las que la vida y salud de las personas afectadas se encuentran en grave riesgo. Su acción busca cumplir con los artículos 3º y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prescriben que toda persona tiene el derecho a la vida y a “un nivel de vida adecuado”, incluyendo la alimentación.¹⁹

También es una forma de afrontar situaciones de vulneración del derecho a la alimentación o inseguridad alimentaria, que pueden estar expresadas en serias carencias de alimentos derivadas de los conflictos internos y sus consecuentes crisis humanitarias, así como en emergencias causadas por desastres naturales, muchos de los cuales tienen un componente antrópico debido a los graves daños que el ser humano causa a la naturaleza y sus entornos. Es decir, la ayuda alimentaria es una acción urgente (no siempre suficiente) que puede revertir o limitar situaciones de violación del derecho a la alimentación ya en marcha, pues recordemos que en su definición este se cumple cuando toda persona “tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.²⁰

Debe insistirse en que si bien la ayuda alimentaria puede aliviar la situación de personas afectadas por las crisis humanitarias o los desastres, no resuelve a largo plazo

19 ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 1948. Artículos 3 y 25. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013> [Consulta: 28/VII/2012]

20 Énfasis nuestro. CDESC. *Observación General N°. 12. El derecho a una alimentación adecuada*. Op. cit. Párrafo 6, p. 77.

y por sí sola las causas de la inseguridad alimentaria y la violación del derecho a la alimentación.²¹

¿Qué no se debe hacer o permitir?

- Que los Estados permanezcan inactivos y no busquen la ayuda internacional cuando no pueden por sí mismos asegurar la ayuda alimentaria.
- Que la comunidad internacional/donantes de ayuda alimentaria presionen política, militar o económicamente a los países beneficiarios como condición para recibir esas ayudas.
- Que la ayuda alimentaria enmascare o sirva de vehículo a intereses comerciales por parte de los donantes.
- Que la ayuda alimentaria atente contra las costumbres alimentarias, economías, cosechas, dinámicas de intercambio y redes consuetudinarias de seguridad/protección a nivel local.

¿Qué debe procurarse?

- Que la ayuda alimentaria se acompañe de otros tipos de ayuda que generen capacidades en las personas beneficiarias y que contribuyan a modificar algunas de las principales causas generadoras de las crisis.
- Que la asignación y distribución de la ayuda alimentaria y otros auxilios respeten los principios humanitarios y puedan ser objeto de escrutinio y vigilancia, con plena participación de los beneficiarios.

21 FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996*. Roma. 1996. Párrafo 2. Disponible en: http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#plandeaccion [Consulta: 28/VII/2012]

- Que los Estados actúen con celeridad en relación con la ayuda alimentaria (solicitándola, gestionándola o suministrándola) y con transparencia en torno a las causas de la crisis, su magnitud, impactos y desarrollo. Obligaciones de hacer efectivo: suministrar

1.2.1.3. *Obligaciones de hacer efectivo: suministrar*

Medidas inmediatas

Es importante recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el derecho a la alimentación son violados cuando un Estado es incapaz de garantizar al menos el mínimo de alimentos, incluida el agua, necesarios para que las personas estén protegidas contra el hambre, la enfermedad y la muerte.²²

La asistencia humanitaria incluye la ayuda alimentaria y el agua, y puede ser solicitada por la población sin que sea castigada o perseguida por hacerlo.²³ Los Estados deben adoptar medidas que impidan la estigmatización social de estas personas por parte del resto del conjunto nacional o cualquier otra acción que desde lo económico o político profunde la violación de sus derechos. De forma similar, deberían prevenir y capacitar a los agentes y funcionarios estatales para que respeten la dignidad de estas personas absteniéndose de aprovechar su vulnerabilidad alimentaria y no ejerciendo contra ellas cualquier tipo de violencia económica, sexual, física o verbal.²⁴

Es claro que los Estados son los inmediatos responsables de las víctimas de los conflictos o de los desastres naturales/antrópicos que hay en su territorio, y a él compete el principal papel en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria, incluida la ayuda alimentaria.²⁵ Dicha obligación fue refrendada

22 CDESC. Observación General N°. 12. *El derecho a una alimentación adecuada*. Op. cit. Párrafo 17, pp. 79-80; CDESC. Observación General N°. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Op. cit. Párrafos 10 y 11, p. 48.

23 CDESC. Observación General N°. 15. *El derecho al agua*. Op. cit. Párrafo 16. Literales f y h, pp. 134-135. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022> [Consulta: 29/VII/2012]

24 En igual sentido se ha pronunciado el Proyecto Esfera. Ver: Varios. *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Op. cit., pp. 43, 47, 49 y 145.

25 ONU. Resolución 46/182. Nueva York. 19/XII/1991. Párrafo 4. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/36/IMG/NR058936.pdf?OpenElement> [Consulta: 29/VII/2012].

a manera de compromiso por todos los Estados en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.²⁶

Medidas progresivas

Entre las acciones de tipo progresivo se pueden mencionar tres (3): en primer lugar y atendiendo compromisos internacionales ya adquiridos, los Estados deben implementar o adecuar sistemas de vigilancia de catástrofes naturales y variaciones climáticas,²⁷ así como sistemas de prevención de factores generadores de crisis humanitarias. Los sistemas de vigilancia y prevención de las emergencias y crisis deberían estar disponibles en el menor tiempo posible y ser capaces de anticipar los eventos catastróficos y de orientar en torno a las acciones inmediatas, tipos y cantidad de ayudas que necesitan ser preparadas o entregadas. Los sistemas de vigilancia y las acciones de respuesta, incluida la entrega de ayuda alimentaria, son más efectivos si cuentan con la participación de las personas que habitan los territorios objeto de seguimiento, debido a que tienen más conocimiento de los cambios naturales o amenazas a la seguridad de las comunidades, así como de las redes sociales solidarias que puedan coadyuvar en caso de una eventual distribución de alimentos.

En segundo lugar, al tiempo que tiene que mejorarse la capacidad de reacción de los Estados a las crisis humanitarias y a las emergencias naturales que ameritan la distribución de ayuda alimentaria, es necesario que estas se articulen o integren a iniciativas de desarrollo sostenible, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de las personas vulnerables²⁸ y generar condiciones favorables adicionales hacia la garantía plena del derecho a la alimentación. De ahí que las iniciativas orientadas al desarrollo de las zonas en riesgo y de las comunidades que las pueblan no pueden implementarse en una lógica de presión económica o seguir otro tipo de estrategia que busque imponer intereses ajenos a las personas en situación de emergencia.

26 FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación* 1996. Op. cit. Compromiso 5, párrafo 43.

27 FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación* 1996. Op. cit. Párrafo 6.

28 FAO. *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Despues*. FAO. Roma. 2002. Párrafo 18. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106s/Y7106s07.htm#P1382_147249 [Consulta: 14/VIII/2012].

Los países deberían implementar un sistema efectivo de reservas de alimentos estratégicos²⁹ que permita garantizar un acceso rápido y efectivo a alimentos de calidad en situaciones de emergencia. Las reservas pueden servir, además, para dinamizar la economía rural, revitalizando la producción *in situ* de alimentos, fortaleciendo circuitos económicos locales o regionales y, eventualmente, ante factores coyunturales relacionados con la especulación en el precio de los alimentos, ayudando a efectivizar acciones de control en el precio de estos productos y protegiendo el acceso económico de las personas con menos recursos.

¿Qué no se debe hacer o permitir?

- Que los países donantes no cuenten con mecanismos de vigilancia, reclamo y acción correctiva en relación con la calidad de los alimentos que entregan como ayuda alimentaria.
- Que los países donantes y las empresas transnacionales, aprovechando la ayuda alimentaria, impongan alimentos o fórmulas alimenticias que vulneren costumbres productivas y alimentarias sanas a nivel local, regional o nacional. No debería permitirse la imposición de los alimentos terapéuticos preparados más allá de su uso intrahospitalario.

¿Qué debe procurarse?

- Que la ayuda alimentaria se preste siguiendo principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y sin ningún tipo de discriminación (religiosa, política, sexual, social, nacional, económica, racial, origen étnico, entre otras).
- En principio, que la ayuda alimentaria se oriente urgentemente a la población más vulnerable, dando particular atención a mujeres, niños y niñas, adultos mayores o personas con capacidades especiales (estas últimas llamadas equivocadamente discapacitadas).

29 FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996*. Op. cit. Compromiso 5, objetivo 5.3, literal c y Compromiso 2, objetivo 2.3, literal a.

- Que los alimentos distribuidos como ayuda alimentaria, y algunos recursos entregados en acciones de rehabilitación y desarrollo, sean inocuos, sanos para el medio ambiente y nutricional y culturalmente adecuados.
- Que la población cuente con información detallada, oportuna y suficiente sobre los alimentos que serán distribuidos, su origen, calidad, fecha de expiración, así como con los mecanismos, criterios y lugares de distribución.
- Que cuando sea necesario, la entrega de alimentos se acompañe de la distribución oportuna y suficiente de agua potable y los demás elementos necesarios para la preparación de esos alimentos.
- Que se pongan en práctica con acompañamiento internacional los sistemas de prevención y vigilancia de los riesgos de desastres naturales y crisis humanitarias.
- Es preciso contar con reservas estratégicas de alimentos a nivel regional y nacional, suficientemente dotadas, cuidadas y renovadas, con el fin de contener situaciones de vulneración del derecho a la alimentación como consecuencia de los desastres y crisis humanitarias.

1.2.1.4. Obligaciones de hacer efectivo: facilitar

Medidas inmediatas

Bajo esta obligación, los Estados tienen que facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias en el suministro de alimentos u otros tipos de ayuda,³⁰ lo cual no puede realizarse fluidamente si antes no se han canalizado recursos y directrices que les permitan su acción. Facilitar la acción de las organizaciones humanitarias va más allá de dejarlas participar prontamente en la distribución o disposición de la ayuda alimentaria.

30 Ibídem. Párrafo 6. FAO. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996*.

Medidas progresivas

A nivel global existen compromisos de tipo progresivo relacionados con la ayuda alimentaria en su componente de hacer efectivo-facilitar, los cuales inciden en la forma y tiempos en que la ayuda se concreta en los países o regiones que la necesitan. Quizás el más crucial es el de que la comunidad internacional debe garantizar un suministro de alimentos básicos que incluya reservas para situaciones de emergencia. Del mismo modo, los países donantes deben planificar anticipadamente la ayuda alimentaria y no restringir sus esfuerzos para suministrar esa ayuda o los auxilios económicos complementarios cuando así se requiera.³¹

¿Qué no se debe hacer o permitir?

- Impedir que las organizaciones o trabajadores(as) humanitarios(as) tengan acceso a las víctimas, movilicen la ayuda alimentaria y desarrollen las acciones humanitarias complementarias.
- Fomentar cualquier tipo de discriminación negativa en contra de las mujeres en los procesos de gestión, distribución de ayuda alimentaria y en otras acciones humanitarias o de fomento de la rehabilitación y el desarrollo.

¿Qué debe procurarse?

- Implementar estrategias de reacción rápida ante crisis alimentarias derivadas de desastres naturales y crisis humanitarias.
- Ayudar a las víctimas para que recuperen sus bienes, retornen a sus territorios cuando las condiciones lo permitan y retomen sus formas de vida contando, además, con acciones específicas de apoyo por parte del Estado, la comunidad internacional y las organizaciones humanitarias.

31 FAO. *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*. Op. cit. Párrafo 12.

- Que las personas vulnerables afectadas participen en las fases de búsqueda, gestión, movilización, distribución y monitoreo de los impactos de la ayuda alimentaria.
- Mejorar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos en zonas proclives a los desastres naturales o a las crisis humanitarias.

1.2.1.5. Obligaciones de proteger

Medidas inmediatas

La obligación de proteger en el contexto de la ayuda alimentaria y del derecho a la alimentación hace referencia no solo a las medidas que deben ser implementadas para garantizar la ayuda alimentaria y la seguridad de las personas encargadas de su distribución, sino también, y quizás lo más importante, a lo que los Estados deben hacer para proteger las formas de vida, bienes y el derecho a la alimentación de las personas o comunidades susceptibles de ser víctimas de emergencias alimentarias por causa de crisis humanitarias o desastres naturales.

Medidas progresivas

Los Estados deberían adoptar medidas progresivas, incluso con el apoyo internacional, para impulsar la producción de alimentos y lograr las asesorías técnicas y financieras necesarias, con vistas a mejorar la capacidad de resistencia de las comunidades y regiones frente a las emergencias alimentarias derivadas de crisis humanitarias y desastres naturales. Las mejoras en la productividad local coadyuvarán a consolidar reservas de alimentos y a reducir la dependencia frente a la ayuda alimentaria en caso de que esas emergencias se presenten.

¿Qué no se debe hacer o permitir?

- Que el Estado permanezca indiferente al accionar de terceros actores que, aprovechando situaciones de desastre natural o crisis humanitarias, limiten el acceso de las personas a sus alimentos o bienes necesarios para producirlos (incluidos

los recursos hídricos), así como a los alimentos y demás bienes o apoyos entregados en calidad de ayuda alimentaria.

- Que la ayuda alimentaria perjudique la producción local/regional de alimentos, genere cambios perjudiciales en sus precios, o altere los mecanismos o estrategias tradicionales de acceso alimentario en las comunidades afectadas.

¿Qué debe procurarse?

- Controlar el precio de los alimentos en zonas afectadas por desastres naturales o crisis humanitarias en las que se temen acciones delictivas por parte de los especuladores de alimentos.
- Proteger los bienes y recursos productivos de las personas, comunidades o pueblos cuando han sido objeto de desplazamiento por causa de desastres naturales o crisis humanitarias.
- Rehabilitar y conservar los recursos naturales asociados a la producción de alimentos en zonas con riesgo de inseguridad alimentaria como consecuencia de desastres naturales o crisis humanitarias.

1.2.1.6. *Obligaciones de respetar*

Medidas inmediatas

Los Estados no deben tomar ninguna medida que impida el acceso a los alimentos a las personas o comunidades que ya lo tienen garantizado. En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han precisado que en ningún caso un pueblo puede ser privado de sus propios medios de subsistencia, lo cual es aún más relevante para el derecho a la alimentación en el contexto de crisis humanitarias y catástrofes naturales.³²

32 ONU. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Op. cit. Artículo 1º, párrafo 2. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> [Consulta: 7/VI/2012] ONU.

Con lo dicho, el Estado y sus agentes deben abstenerse de perjudicar la producción, intercambio y consumo de alimentos de las personas, lo cual adquiere mayor relevancia si se trata de poblaciones vulnerables o en situación de riesgo ante posibles catástrofes de origen natural o antrópico. Tampoco debe atentar contra los recursos materiales, económicos o naturales indispensables para la producción y transformación de esos alimentos.

Medidas progresivas

Entre las acciones de tipo progresivo asociadas a la obligación de respetar el derecho a alimentación, quizás la más relevante sea que los Estados deben fortalecer sus sistemas y mecanismos internos de vigilancia y reporte dirigidos a fiscalizar el comportamiento de sus funcionarios e instituciones.

¿Qué no se debe hacer o permitir?

- Que los Estados perjudiquen directamente la producción, intercambio y consumo de alimentos en zonas en riesgo o afectadas por desastres naturales y crisis humanitarias.
- Desplazar injustificadamente a las comunidades, pueblos y personas de sus territorios. Cuando los desplazamientos sean necesarios por razones de preservación de las vidas e integridad de estas personas, deben realizarse garantizando sus derechos y el acceso a los bienes necesarios para su sustento.
- Utilizar el hambre o la ayuda alimentaria como métodos de guerra, presión política o económica contra las comunidades o pueblos que integran su país.

¿Qué debe procurarse?

- Capacitar en derechos humanos, particularmente en relación con el derecho a la alimentación, a los funcionarios estatales responsables del manejo y distribución de la ayuda alimentaria y de las acciones, programas o proyectos de recuperación y rehabilitación.

- Generar mecanismos internos de queja mediante los cuales las personas puedan reportar fallas o delitos cometidos por los funcionarios estatales encargados del manejo y distribución de la ayuda alimentaria.
- Desarrollar procesos abiertos, transparentes y altamente participativos, monitoreados por las instituciones y entidades de control, de rendición de cuentas a las entidades y funcionarios estatales responsables del manejo de distribución de la ayuda alimentaria.

1.2.1.7. Conclusiones

Los desastres naturales y las crisis humanitarias derivadas de los conflictos bélicos, incluidos los internos, tienen un alto potencial de daño sobre las personas, comunidades y pueblos. Esos impactos se traducen en una serie de vulneraciones de los derechos humanos; entre ellos, el del derecho a la alimentación, especialmente cuando su garantía no es atendida por los Estados desde el momento inmediato de los desastres o crisis.

Los desastres naturales y los conflictos, bien como causa o consecuencia, respectivamente, tienen cada vez más una fuerte asociación con el cambio climático y con los daños a los entornos y recursos indispensables para asegurar una adecuada alimentación de los seres humanos. En ese sentido, sus consecuencias humanitarias ameritan que el concepto de “refugiados ecológicos o climáticos” reciba una consideración adecuada en los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos, de tal suerte que las acciones de los Estados y de la comunidad internacional deben adecuarse a los desafíos crecientes de garantizar el derecho a la alimentación de estas poblaciones.

La ayuda alimentaria debe guiarse por un humanitarismo estricto con claro respeto de los derechos humanos. Tanto los Estados y las organizaciones donantes como los Estados receptores/distribuidores de esa ayuda deben abstenerse de usarla como herramienta de presión o como chantaje político, económico o militar. Por el contrario, la ayuda alimentaria, más que una acción de emergencia, debe en lo posible estar inscrita en una estrategia más amplia de prevención, gestión y afrontamiento de situaciones de desastre natural o crisis alimentaria que trascienda hasta la recuperación y rehabilitación en la que las personas tengan la capacidad de producir y alimentarse con dignidad.

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, los Estados, en sus obligaciones inmediatas relacionadas con la ayuda alimentaria, deben garantizar a las comunidades, personas o pueblos víctimas de desastres naturales o crisis humanitarias el acceso pronto, suficiente y adecuado de alimentos o recursos para producirlos. Cuando proceda, debe buscarse el apoyo internacional no condicionado por los donantes, que no se limite únicamente a la entrega de ayuda alimentaria, sino que también promueva estrategias de rehabilitación y desarrollo posteriores a esas crisis o desastres.

Los Estados deben impedir cualquier acción de estigmatización, señalamiento o persecución de comunidades, pueblos o personas que reclaman de sus autoridades la atención inmediata, incluida la ayuda alimentaria, por las crisis humanitarias o desastres naturales. Al respecto, vale recordar que las acciones humanitarias, incluidas las alimentarias, deben guiarse por principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad y sin ningún tipo de discriminación.

Los alimentos y recursos (por ejemplo, las semillas y las especies animales) entregados en el contexto de las crisis humanitarias o desastres naturales no deben ser perjudiciales para el medio ambiente, deben estar libres de sustancias nocivas y ser adecuados a las necesidades nutricionales y culturales de las personas afectadas.

Los Estados deben procurar que la entrega de ayuda alimentaria se acompañe de una distribución adecuada de agua y de otros elementos necesarios para asegurar una adecuada preparación de los alimentos y alimentación, así como de la recuperación de las capacidades productivas de las personas afectadas.

En situaciones de desastres o crisis humanitarias en las que hay vulneraciones del derecho a la alimentación, los Estados deben asegurarse de proteger a las personas, comunidades y pueblos del accionar de terceros actores que, aprovechando la situación, busquen usurpar los bienes de los afectados, hurtar o traficar con la ayuda alimentaria, especular con los precios de los alimentos, o imponer o fortalecer cualquier tipo de tutelaje (político, militar, económico) sobre las comunidades.

Los Estados deben implementar mecanismos de control a los precios de los alimentos como estrategia de preparación ante situaciones de emergencia, en lo posible acompañados del fortalecimiento de la producción interna de alimentos y de la adecuación de las infraestructuras de comunicación. En situaciones ya consumadas de

desastres o crisis humanitarias en las que hay distribución de ayuda alimentaria, los Estados deben además proteger las economías y a los productores locales de los posibles efectos perjudiciales que dichas ayudas puedan tener sobre las economías locales y regionales.

Los Estados deben capacitar en derechos humanos y en derecho a la alimentación a su personal encargado de la gestión, movilización y entrega de la ayuda alimentaria o de acciones o programas posteriores de rehabilitación y desarrollo. La adopción de protocolos internos, como el del Proyecto Esfera,³³ puede ser pertinente.

En lo que respecta a las obligaciones progresivas en ayuda alimentaria, los Estados deben adoptar estrategias y acciones orientadas a prevenir las crisis humanitarias y los desastres naturales, las cuales incluyen, por ejemplo, estructurar sistemas de alertas tempranas, implementar regionalmente reservas de alimentos y poner en marcha iniciativas de desarrollo sostenible que reduzcan los impactos sobre el medio ambiente y los entornos físicos.

Los Estados deben mejorar los métodos internos de producción, aprovisionamiento y distribución de los alimentos, como estrategia de preparación/contención/reactación ante situaciones de desastre natural o crisis humanitarias. Estos métodos deben garantizar los derechos de las personas, pueblos y comunidades, y no deben ser utilizados como excusa para imponer actividades o dinámicas económicas, políticas o de otra índole que impidan a estas personas o colectivos tener el control sobre los recursos de los que habitualmente disponían.

Los Estados tienen la obligación de generar mecanismos de participación efectiva de las personas, comunidades y pueblos en los procesos de gestión, desarrollo, monitoreo y vigilancia de las políticas, programas, planes o acciones orientados a la preventión o manejo de los desastres naturales y crisis humanitarias.

Los Estados tienen la obligación de generar mecanismos de control social, incluyendo la rendición de cuentas, en las acciones y gestiones implementadas que garanticen el

33 Consiste en estatutos humanitarios y estándares mínimos en la respuesta a desastres, con el objetivo de asistir a los trabajadores de ayuda alimentaria. Tal iniciativa fue lanzada a través de la colaboración internacional entre el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

derecho a la alimentación de las personas, comunidades o pueblos afectados. Dentro de estos procesos de control social y rendición de cuentas debe darse particular atención a la ayuda alimentaria y a las acciones de rehabilitación, recuperación y desarrollo.

1.3. Derecho a una vivienda digna y adecuada

1.3.1. Evaluación de las condiciones del componente de lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y en viviendas de interés prioritario (VIP) en Bogotá

1.3.1.1. Introducción

Según la encuesta sobre calidad de vida (DANE, 2007), en Bogotá el 5% de los hogares se considera en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)³⁴ y el 0,5% en condiciones de miseria. Por su parte, el censo general (DANE, 2005) registró que en el Distrito Capital 369.874 hogares presentan algún tipo de déficit habitacional, frente a un total de 1,9 millones. El déficit hace referencia a la cantidad de viviendas faltantes y a la calidad de las existentes (déficit cuantitativo y cualitativo).

Frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su obligación constitucional de velar por la promoción, ejercicio y divulgación del *derecho a una vivienda digna* –como lo establece la Constitución Política de 1991– o del *derecho a una vivienda adecuada* –como se denomina en el derecho internacional de los derechos humanos–, adelantó una investigación en el marco de la metodología del Programa ProSeDHer dirigida a evaluar las condiciones del *componente de lugar* en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y en viviendas de interés prioritaria (VIP) que se estaban desarrollando en la ciudad Bogotá en el periodo 2009-2010.³⁵

34 El NBI se mide teniendo en cuenta estos cinco (5) indicadores: i) viviendas inadecuadas; ii) hacinamiento crítico; iii) servicios inadecuados; iv) alta dependencia económica, y v) inasistencia escolar.

35 Los criterios de evaluación adoptados en esta investigación son los que se originan en el inciso 2º del artículo 93 de la Constitución Política y en la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, los cuales permiten incorporar al ordenamiento jurídico las interpretaciones autorizadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre ellas la *Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) en materia de vivienda digna y adecuada*.

1.3.1.2. Metodología utilizada

La metodología se basó en el análisis técnico del cumplimiento de las disposiciones relativas al aspecto 'lugar', esto es, a partir de datos que permitan múltiples usos con resultados congruentes (*fiables*), que evalúen el avance de las circunstancias (*progresivos*), que estén basados en criterios determinables que sirvan para medir aquello que es objeto de examen (*válidos*), que apunten a la situación específica de cada grupo social (*desagregados*) y que se traduzcan en separar el supervisor de lo supervisado (*imparciales*). (PNUD, 2000).

El informe se concentra en las viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) construidas durante los años 2008, 2009, 2010 y 2011 en las áreas incorporadas al perímetro urbano que pertenecían a zonas de expansión³⁶ urbana del sur y del borde occidental de la ciudad de Bogotá. Con el objetivo de hacer una lectura integral del componente espacial con las dimensiones sociales y económicas, se utilizó como herramienta de modelación un sistema de información geográfica (SIG) con el cual, mediante la visualización de los fenómenos de manera gráfica, se buscó dotar a los indicadores de diversas opciones para el cruce y superposición de variables (Chrisman, 1997), para permitir así un análisis más eficiente del *componente de lugar* en relación con la construcción de las VIS y VIP.

1.3.1.3. Fuentes de información

El estudio divide sus fuentes en información secundaria y primaria cualitativa. La información secundaria es solicitada a entidades distritales y regionales que tienen como objetivo obtener tanto información espacial georeferenciada³⁷ de las áreas en

36 Decreto 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003".

37 La información espacial solicitada principalmente ha sido en formato Shape-File: el shape representa la información geográfica a través de estructuras de datos vector*, con formas discretas, utilizando las figuras geométricas básicas, punto, línea y polígono.

* A un grupo de rasgos vector (puntos, líneas o polígonos) con los mismos atributos se le llama una (clase de rasgos). Por ejemplo: Una *feature class* de líneas para las vías, una *feature class* de polígonos para los municipios, una *feature class* de puntos para las cabeceras municipales, etc. A su vez, las clases de rasgos se pueden agrupar en *datasets* de rasgos.

donde se están desarrollando proyectos de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) en Bogotá, como información estadística y seguimiento de los proyectos correspondientes a este tipo de vivienda. Por su parte, la información primaria cualitativa es obtenida mediante trabajo de campo realizado en las zonas de desarrollo de vivienda social, para lo cual se han diseñado instrumentos de recolección de información, así como la selección de las áreas específicas en donde se llevará a cabo el estudio relacionado con las dimensiones del aspecto lugar.

Los criterios utilizados para solicitar la información espacial y evitar modificaciones que pudieran alterar los resultados fueron: (i) establecer un formato de solicitud de la información .SHP, el cual permite mezclar información construida por diferentes entidades en un modelo y alimentar un SIG; (ii) solicitar información complementaria a los Shape-File en caso de que alguna información suministrada no contenga las bases de datos completas y/o carezca de criterios comunes,³⁸ y (iii) alimentar los modelos de estudio con información estadística encontrada en línea.

Además de las solicitudes a cada institución, se optó por utilizar las estadísticas y portales geográficos que se encuentran en las páginas web oficiales del Gobierno distrital relacionados con el tema y que son parte fundamental en la democratización de la información.

En el procesamiento de la información recolectada, esta se reclasificó de acuerdo con los requerimientos de cada categoría planteada, sin ser alterada para la realización de la investigación. El objetivo de la información suministrada en los formatos .SHP sobre las condiciones cualitativas y cuantitativas, producidas oficialmente por las secretarías, institutos y empresas del Distrito, es alimentar los nuevos modelos producidos por el estudio.

Los anteriores modelos son complementados con la información obtenida en el trabajo de campo, que se planea como un acercamiento directo a las condiciones de las áreas de VIS y VIP de Bogotá. De esta forma, el conjunto de la información procesada forma parte integral de un SIG que, a su vez, es interpretado teniendo como base las precisiones metodológicas del presente estudio.

38 Desafortunadamente, aún hoy, en el Distrito no se usan criterios internacionales para la elaboración de la información.

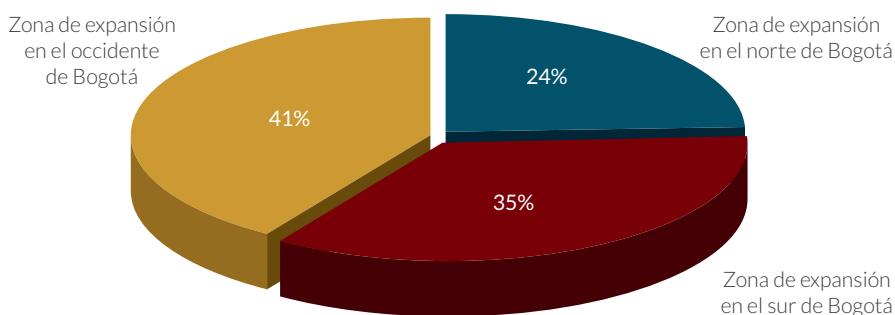
Desde esta perspectiva, la investigación evalúa el accionar de las instituciones del Estado traducidas en los siguientes subcomponentes: vivienda y opciones de empleo, vivienda y servicios de salud, vivienda y servicios sociales, vivienda y contaminación, y vivienda y discapacidad.

1.3.1.4. Identificación de proyectos desarrollados en áreas urbanizadas por Metrovivienda

Las áreas identificadas en el presente estudio y destinadas a VIS y VIP en la ciudad de Bogotá fueron abordadas desde dos caracterizaciones territoriales: la primera, determinada por los proyectos en las zonas de expansión desarrollados, principalmente por Metrovivienda. La segunda, establecida por los proyectos en los predios de desarrollo prioritario ubicados en el interior del perímetro urbano destinados a este uso. Desde esta perspectiva, se evaluó el accionar de las instituciones del Distrito Capital competentes en el tema de vivienda.

Según información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación³⁹, el suelo urbano y las zonas de expansión en el Distrito Capital corresponden a los siguientes porcentajes de viviendas de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritaria (VIP) que deben existir en los planes y proyectos:

Gráfico N° 1. Zonas de expansión en Bogotá



Fuente: gráfico elaborado por la Defensoría del Pueblo con información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación

³⁹ Archivo: Shape-File del 21 de septiembre de 2010.

El anterior gráfico muestra que el occidente de Bogotá tiene la zona de mayor expansión, cuyos porcentajes corresponden a 1.197 hectáreas, seguida de la zona del sur de la ciudad, con 1.032 hectáreas, y que la zona de expansión más pequeña se encuentra situada en el norte, con 707 hectáreas, para un total de 2.936 hectáreas. A partir de esta clasificación se pueden identificar los porcentajes de vivienda de interés social prioritario (VIP) y de vivienda de interés social (VIS) que deben existir en los respectivos planes y proyectos desarrollados por la Administración distrital y cuyos resultados presenta la investigación.

Para la selección de los proyectos objeto de este estudio se tuvo en cuenta que Metrovivienda desarrolla únicamente vivienda de interés prioritario (VIP) y, en consecuencia, la clasificación se concentró en los tipos 1 y 2, los cuales definen rangos de precios inferiores a setenta (70) SMLMV. De igual manera, durante el período propuesto la citada entidad habilitó suelo en dos ciudadelas, por lo que la ubicación se limitó solo a ellas, como se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla Nº. 2. Criterios de selección de los proyectos (VIP) del sector Metrovivienda*

Total proyectos seleccionados	5
Otros⁴⁰	1
Criterio 1: ubicación	Número de proyectos
Ciudadelas**	2008, 2009 y 2010
1. Nuevo Usme	Mínimo 2
2. El Porvenir	Mínimo 2
Criterio 2: tipología edificatoria	
Unidad	
1. Unifamiliar	Mínimo 2
2. Multifamiliar	Mínimo 2
Criterio 3: tipo VIP**	
Tipo 1 y 2	Mínimo 1 (mixto)
Tipo 1 (hasta 50 SMLMV)	Mínimo 1
Tipo 2 (hasta 70 SMLMV)	Mínimo 1
Criterio 4: cantidad	

Menos de 500 unidades	Mínimo 1
De 501 a 1.000 unidades	Mínimo 1
Más de 1.001 unidades	Mínimo 1

Fuente: * según información proporcionada por Metrovivienda en comunicación del 28 de septiembre de 2010, entre los años 2008 y 2010 solamente se habilitó suelo en estas dos ciudadelas. ** Metrovivienda solo produce VIP.

1.3.1.5. Identificación de proyectos del sector privado

En la selección de los proyectos correspondientes al sector privado fue relevante tener en cuenta las localidades que poseen mayor cantidad de hogares con déficit habitacional,⁴¹ así como la cercanía con los proyectos de Metrovivienda. El resultado produjo cinco (5) localidades de elección posible con unos proyectos mínimos.

Tabla N°. 3. Criterios de selección de los proyectos del sector privado*

Total proyectos seleccionados	5
Criterio 1: ubicación	
Localidad seleccionada (hogares en déficit* - % en déficit)	2008 a 2010
Bosa: 39.798 hogares, el 29,94%	Mínimo 2
Kennedy: 55.946 hogares, el 21,74%	Mínimo 1
Tunjuelito: 14.962 hogares, el 28,51%	0-1
Suba: 47.619 hogares, el 17,86%	Mínimo 1
Ciudad Bolívar: 49.836 hogares, el 34,45%	0-1
Criterio 2: estrato**	
Estrato 2	Mínimo 3
Estrato 3	Mínimo 1
Criterio 3: VIS - VIP	
VIS (hasta 135 SMLMV)	Mínimo 2

40 A partir de la vigencia 2010, Metrovivienda tiene programado habilitar 19,05 hectáreas, por lo que es preciso hacer la evaluación urbana de algunas de las manzanas habilitadas.

41 Se utilizan datos del DANE para determinar las localidades de Bogotá con mayor cantidad de hogares en déficit. Censo General 2005, disponible en: <http://www.dane.co/censo>.

VIS - VIP	Mínimo 1
VIP (hasta 70 SMLMV)	0-1
Criterio 4: cantidad	
Menos de 100 unidades	Mínimo 1
De 101 a 500 unidades	Mínimo 1
De 501 a 1.000 unidades	Mínimo 1
Más de 1.001 unidades	0-1

Fuente: * según el DANE, Censo General 2005, consultado el 15 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.dane.co/censo>. ** Durante los años 2008 y 2009 y hasta mayo de 2010 la producción de VIS y VIP estuvo concentrada en los estratos dos (2) y tres (3).

1.3.1.6. Conclusiones y recomendaciones

Para identificar el estado de materialización del derecho a una vivienda digna y adecuada, en el componente de lugar, la Defensoría del Pueblo diseñó indicadores referentes a este elemento, como son: opciones de empleo, servicios sociales y de salud, fuentes de contaminación y la relación de la vivienda con las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, con el propósito de dar cuenta de tal situación en clave de las obligaciones de respeto y garantía del derecho en estudio.

Las conclusiones más relevantes de la investigación, según los elementos asociados al componente de lugar del derecho a una vivienda digna y adecuada, son:

Vivienda y opciones de empleo: se estableció que las zonas con mayores densidades de vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP), con altas tasas de producción, son las de más dificultades para el desplazamiento a las zonas de trabajo, tal como ocurre con los proyectos ubicados en Usme y Ciudad Bolívar. Esto, unido a los altos costos que tiene la ruta óptima de desplazamiento en los proyectos ubicados en Bosa.

En las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, las áreas destinadas a viviendas de interés social (VIS) y a viviendas de interés prioritario (VIP) carecen de la accesibilidad necesaria que permita el fácil desplazamiento de la población hacia los principales puntos de trabajo en la ciudad.

Por esta razón, se insta a las autoridades competentes del Distrito a desarrollar planes de movilidad y de infraestructura vial que permitan el tránsito hacia sistemas de transporte público óptimos, que faciliten el traslado de la población y una mayor conectividad con las áreas laborales.

Vivienda y servicios de salud: la cobertura de equipamientos públicos de salud es mayor en las zonas del sur de la ciudad, especialmente en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, donde se localiza la mayor cantidad de áreas VIS y VIP. No obstante, es necesario que, al mismo tiempo, se desarrollen los proyectos en las zonas de expansión y se amplíe la presencia de estos servicios y equipamientos, teniendo en cuenta el impacto de las nuevas piezas urbanas y de sus pobladores en la infraestructura existente.

La mayor cobertura de servicios de salud en las áreas VIS y VIP la prestan los equipamientos de escala zonal (CAMI⁴², UBA⁴³, UPA⁴⁴ y CAA⁴⁵). Por el contrario, los equipamientos de escalas urbanas (hospitales) tienen una cobertura más baja. Lo anterior no representa déficit de cobertura en las áreas objeto de estudio, toda vez que los servicios básicos de salud se prestan a través de los equipamientos mencionados. En cuanto a la escala urbana, y a pesar de que la población generalmente acepta realizar mayores desplazamientos para poder acceder al servicio requerido, se hace urgente la optimización o crecimiento de la red.

En cuanto al déficit en la cobertura de servicios de salud, que no es bajo, se recomienda planificar la construcción de viviendas de interés social (VIS) y de interés prioritaria (VIP), especialmente en zonas de expansión, de acuerdo con la accesibilidad de la población a estos equipamientos.

Vivienda y servicios sociales: en la ciudad de Bogotá, la cobertura espacial es bastante alta. Sin embargo, en Usme, para satisfacer las necesidades básicas de la población que habita esta zona y la esperada en un futuro, es preciso tener en cuenta la función de los equipamientos y su localización, de modo que el desarrollo y la

42 Centro de Atención Médica Inmediata.

43 Unidad Básica de Atención.

44 Unidad Primaria de Atención.

45 Centro de Atención Ambulatoria.

ampliación de estructuras nuevas sea proporcional a cada una de las fases de los proyectos de VIS y VIP.

En las áreas en las que se están desarrollando VIS y VIP se debe garantizar la existencia de espacios que permitan el desarrollo de actividades económicas de pequeña escala, como el comercio de alimentos (plataformas de suministro de estos). Así mismo, se requiere ampliar la cobertura simultánea de otros servicios, como los culturales y de educación, de modo que se satisfaga la demanda de las zonas (caso de Nuevo Usme).

Vivienda y contaminación: en la construcción de VIS y VIP es necesario tener en cuenta los lugares en los que se está proyectando este tipo de viviendas, ya que un gran porcentaje se localiza en zonas determinadas como de riesgo. (Existe riesgo de inundación en Bosa y el borde occidental en general, y riesgo de deslizamiento en gran parte de Nuevo Usme).⁴⁶

Las labores de mitigación de riesgos deben cumplir con el objetivo de disminuir la amenaza en las zonas que ocuparán las viviendas, en el corto y largo plazo, asegurando que dichas obras respondan al riesgo específico y a su nivel de amenaza. Por lo anterior, se hace un llamado a las alcaldías locales para que supervisen estas obras en colaboración con la FOPAE⁴⁷ y las demás autoridades competentes en el tema.

En las zonas determinadas con riesgo de inundación y donde se han proyectado VIS y VIP es preciso trabajar en la mitigación de dicho riesgo, en conjunto con las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado. Por tanto, se requiere que exista una conectividad con la red existente y que se realice periódicamente un mantenimiento sobre la integridad de los sistemas de mitigación que prevea la no repetición de las inundaciones que se presentaron en el 2011 en importantes zonas del borde occidental.

Vivienda y discapacidad: la producción de viviendas de interés social (VIS) y de viviendas de interés prioritario (VIP) para la población con discapacidad ha sido nula en la ciudad de Bogotá. Esto significa que no se han construido en los últimos años, ni se proyecta en el corto plazo, la ejecución, diseño o construcción de viviendas para esta franja de la población.

46 De acuerdo con la información suministrada por la DEPAE, hoy FOPAE, en noviembre de 2010 y julio de 2011.

47 Fondo de Prevención y Atención de Emergencias.

Es imperativo que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente lo ordenado en el parágrafo 3º del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, que dispone: "...Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional." En consecuencia, se hace un llamado al citado ministerio para que adelante los procesos que permitan lograr la efectividad de los mandatos previstos en la referida ley.

Es apremiante que las entidades distritales promuevan políticas que posibiliten una mayor cantidad de viviendas y que estas cumplan con las calidades espaciales necesarias para asegurar la accesibilidad adecuada de la población con discapacidad.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo espera con esta investigación contribuir a la construcción de ciudades con una visión de respeto y protección de los derechos humanos de la población colombiana.

1.4. Derecho a la salud

1.4.1. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas para las personas con discapacidad desde la perspectiva del derecho

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente el PIDESC y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hacen un llamado sobre la importancia de abordar la salud de las personas con discapacidad desde un enfoque integral: las políticas públicas de salud para las personas con discapacidad deben tener como fin principal la igualdad, la dignidad, la libertad, la justicia social, la reducción de la pobreza y la erradicación de la discriminación. La política pública de salud desde la perspectiva de los derechos humanos supone acciones de promoción, prevención, recuperación funcional e inclusión social, desde el punto de vista ético y cultural.

La Defensoría Delegada realizó el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para las personas con discapacidad desde la perspectiva del derecho a la salud, el

cual tuvo como propósito general establecer el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano para la garantía y el goce efectivo del derecho a la salud de las personas en condiciones de discapacidad. Contiene el resultado de la aplicación del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública desde la perspectiva del derecho a la salud en los citados componentes: a entidades del orden nacional (1), municipal (42), distrital (1) y departamental (14) y a los prestadores de servicios de salud (15), en relación con las obligaciones del derecho a la salud y su materialización concreta en lo relativo a las personas con discapacidad.⁴⁸

Entidades territoriales

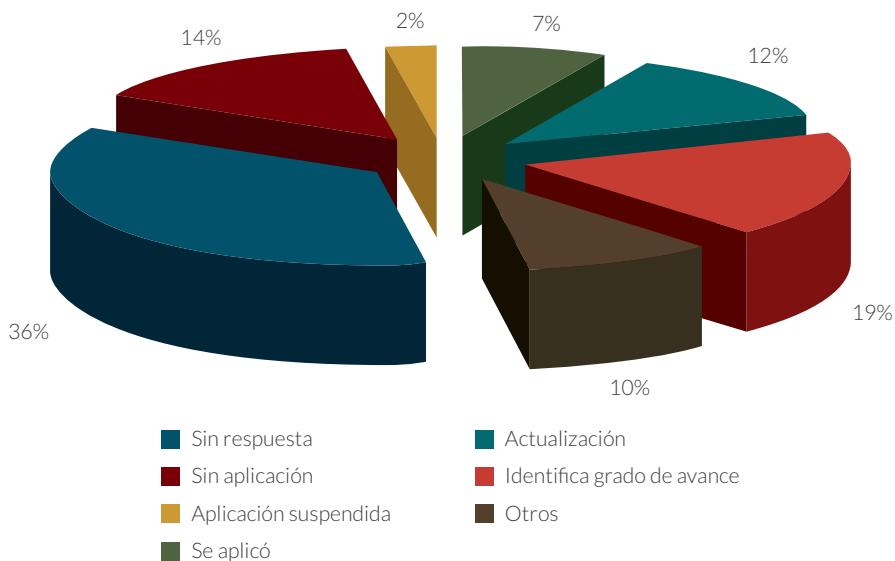
En el tema de la población con discapacidad en su jurisdicción, específicamente el número de personas, distribución de la prevalencia de discapacidad total y tipo de discapacidad, distribución de la discapacidad por edad, sexo, pertenencia étnica, ubicación geográfica, cobertura de la seguridad social y régimen de afiliación en salud, los municipios de Floridablanca, San Juan de Pasto y Ovejas, junto con el departamento del Chocó, no reportaron datos. Los departamentos de Cesar, Santander y Tolima, el distrito de Barranquilla y los municipios de Neiva, Nuquí, San Gil y Cesar entregaron datos parciales y solo el 18,2% registró datos completos que caracterizan su población con discapacidad.

En el grado de avance en cuanto a la aplicación del registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad, el 7% de los municipios respondió haber aplicado el registro; el 14% manifestó que se encuentra en proceso de actualización;

48 La investigación se apoya en un grupo de indicadores, cuantitativos y cualitativos, según campos de análisis relacionados con las temáticas identificadas y con los énfasis de especial interés en materia de discapacidad y salud, que permitieran dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones del Estado contenidas en los elementos esenciales de disponibilidad y accesibilidad del referido derecho. Se analizaron variables relacionadas con la población, el tipo de discapacidad y las condiciones sociales determinantes de su salud; los entornos físicos y sociales desde la perspectiva del derecho a la salud, y acciones de política pública según obligaciones del derecho a la salud y derechos de las personas con discapacidad. En la primera parte se analiza la información suministrada por las entidades territoriales; en la segunda parte, la información registrada por las instituciones prestadoras de servicios de salud. En cada una se aborda el quehacer institucional en términos de sujetos y tipos de discapacidad que son atendidas y las responsabilidades definidas para la entidad en materia de salud y discapacidad; los principales mecanismos y medidas existentes de política pública de discapacidad y su relación con el derecho a la salud; los elementos esenciales de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la salud; y las barreras, limitantes o vacíos y posibles acciones de superación.

otro 14% informó que no ha realizado la aplicación, pero en algunos casos ha utilizado las bases de datos del SISBÉN; y, finalmente, el 19% identificó avances en la aplicación, como ocurre con los casos de Floridablanca (46%), Ibagué (38%), Sogamoso (23,23%), Cogua (46,33%) y La Estrella (37,04%). Algunos municipios, como Ipiales y Paipa, han aplicado adicionalmente otras encuestas para la localización y caracterización de las personas con discapacidad.

Gráfico N°. 2. Aplicación del Registro de localización y caracterización de las PCD en municipios seleccionados. Colombia, 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Instrumento aplicado para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para las personas con discapacidad desde la perspectiva del derecho a la salud.

En ninguna de las entidades se identifican con precisión los sujetos y tipos de discapacidad que son atendidos. Algunas veces refieren la atención a la población en general a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud; esto se evidencia en las respuestas de entidades como la Secretaría de Salud de Manizales, que atiende a *“población de todas las edades y todos los tipos de discapacidad”*, y la Dirección Territorial de Salud de Caldas, que afirmó: *“se atiende indirectamente toda la población con discapacidad del Régimen Subsidiado o pobres no afiliados de estratos 1, 2 y 3”*. En otros casos, como ocurre con la Secretaría de Salud Distrital de Barranquilla, se describe

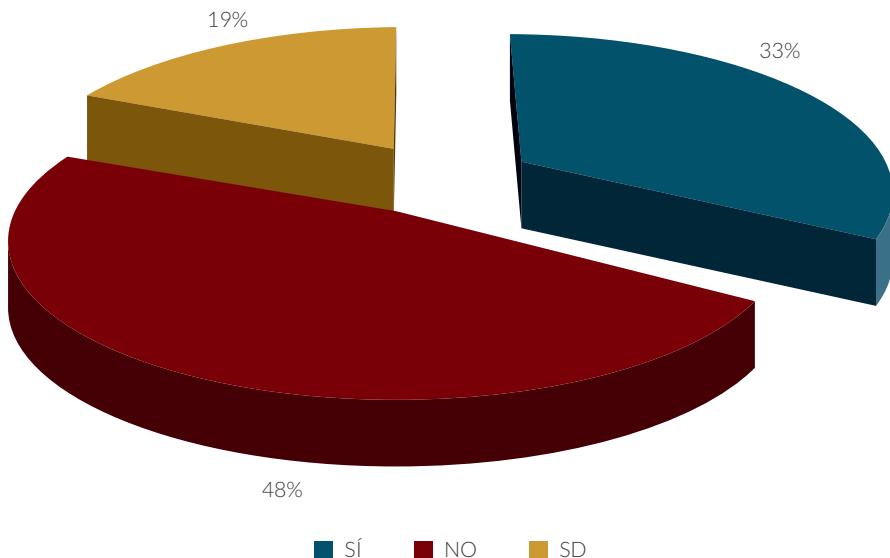
la atención a la comunidad en localidades donde se reciben las consultas, solicitudes, quejas o sugerencias sobre los servicios de salud.

Los entes territoriales señalan diversas áreas problemáticas de las personas con discapacidad y su entorno, relacionadas con la asistencia sanitaria, educación, trabajo, accesibilidad y movilidad, información, capacitación y personal, que inciden de forma importante en las condiciones de vida de esta población. En el tema sanitario se identifican barreras de acceso a servicios de salud por dificultades en las estrategias de comunicación y señalización por discapacidad para la solicitud de citas médicas, medicamentos, programas y rehabilitación de niveles de complejidad mayores a la competencia del ente territorial; la dificultad para acceder a servicios de salud de la población en el área rural; la falta de articulación en los programas orientados a la atención de población en situación de discapacidad y los insuficientes recursos asignados; la falta de ayudas técnicas adecuadas a cada persona y la falta capacitación y sensibilización por parte del personal de salud para atender las personas con discapacidad.

En el tema de la morbilidad y mortalidad asociada a la discapacidad, los indicadores expuestos no permiten, en su mayoría, hacer una lectura aproximada de la situación real de las personas con discapacidad. Lejos de poder ser utilizados, muchos de estos –como una de las herramientas para la toma de decisiones de políticas públicas en las entidades seleccionadas– resultan poco precisos dado que algunos se formulan de forma inexacta. La definición y uso de indicadores que permitan adoptar medidas frente a la morbimortalidad asociada a la discapacidad, de modo que se pueda vigilar el impacto de políticas públicas orientadas a garantizar sus derechos, muestran grandes debilidades.

Las políticas públicas en perspectiva de derechos, acordes con las características y necesidades de la población con discapacidad, se orientan a la abolición de toda clase de exclusiones, a la distribución equitativa de recursos y a la garantía del ejercicio de los derechos de todo este grupo poblacional en condiciones de igualdad.

Gráfico N°. 3. Municipios con desarrollos propios de política pública de discapacidad. Colombia, 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Instrumento aplicado para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para las personas con discapacidad desde la perspectiva del derecho a la salud.

En el gráfico se puede observar que una gran proporción de municipios (48%) no cuenta con desarrollos propios de política pública, el 33% responde tenerlos y el 19% no dio respuesta a la pregunta. En el análisis, según la categoría de los municipios, se encuentra que solo en la categoría 3, el 67% de las entidades asegura tener desarrollos de política pública; en el resto, la situación es crítica, como se infiere del porcentaje obtenido de respuestas negativas o de la ausencia de respuesta.

En los departamentos y el distrito seleccionados, las repuestas no muestran grandes diferencias si se comparan con las reportadas por los municipios. El 46% señala que no posee desarrollos propios de política pública, junto al 9% de las entidades que no responden la pregunta. Solo el 45% informa que tiene desarrollos propios de política pública.

Se evidencian notables vacíos en la incorporación del enfoque diferencial. El énfasis se determina con arreglo al tipo de discapacidad, dejando de lado el ciclo de vida, los datos por sexos y, sobre todo, la pertenencia étnica. El 63% de las instituciones dijo que no realizaba acciones institucionales para garantizar la atención y protección

de las personas con discapacidad con diferenciales por pertenencia étnica, el 4% respondió afirmativamente, el 11% no poseía información, el 15% no registró datos sobre la pregunta, y para el 7% esta no se aplicaba.

Las obligaciones incluidas en el análisis del derecho a la salud de las personas con discapacidad privilegian la atención integral que se les brinda, así como la no discriminación y la existencia de equipo humano capacitado para la atención y orientación adecuada de las personas en condición de discapacidad y de sus familias o cuidadores.

Al revisar el tipo de barreras, se pueden ver temas comunes entre categorías y en el interior de estas. En su conjunto, muestran grandes limitantes para el abordaje del derecho a la salud de las personas con discapacidad en la aplicación de las normas, en la asignación presupuestal, en el diseño y ejecución de las políticas públicas y en la efectividad de sus resultados.

En el ámbito normativo de los municipios se identifican las siguientes dificultades para la aplicación de las diferentes normas: la existencia de algunas que limitan el acceso a los servicios de salud y ayudas técnicas de rehabilitación, y la ausencia de una norma que obligue y sancione el incumplimiento del goce efectivo de las personas con discapacidad a participar de una vida social y laboral. Desde los departamentos y distritos se identifican: el desconocimiento de la ley por parte de las administraciones locales, el incumplimiento y falta de control, el desconocimiento de derechos y deberes de las personas con discapacidad y el incumplimiento de las normas así como el hecho de que no son implementadas por los entes territoriales.

Las instituciones prestadoras de servicios de salud

En el apartado de las responsabilidades institucionales, en materia de salud y discapacidad registradas, las instituciones describen los objetivos de la entidad ajustados a la prestación de servicios de acuerdo con su especialidad, en el marco del Sistema General de Seguridad Social. Los objetivos son los siguientes: el desarrollo de procesos de rehabilitación, el apoyo a la inclusión social de la población atendida y sus familias, la asesoría a los gobiernos nacional, departamental y municipal en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo integral del limitado auditivo y según la normatividad nacional. En otros casos no se identifican dichas responsabilidades institucionales.

Dentro de la población atendida por las instituciones prestadoras de servicios se encuentran niños, niñas, jóvenes, adolescentes, adultos y adultos mayores. De acuerdo con su especialidad, se observa discapacidad cognitiva (déficit intelectual leve y moderado, síndrome de Down, parálisis cerebral, alteraciones mentales), visual, auditiva y neuromusculoesquelética.

Los problemas relevantes relacionados con las personas con discapacidad son la ausencia de políticas públicas encaminadas a la inclusión social (laboral, educativa y participativa), el abandono, la discriminación, las barreras culturales y sociales y la permanente exclusión de la mayoría de los entornos de la sociedad, la exclusión social –principalmente en el ámbito escolar–, el difícil manejo de la discapacidad, la falta de información, la falta de formación adecuada y oportuna, la dificultad económica para pertenecer al régimen contributivo y acceder a los servicios de salud, la dificultad para sufragar gastos de desplazamiento y pago de cuotas moderadoras o copagos y el desconocimiento –por parte de las familias– de los derechos y servicios a los que pueden acceder en relación con el sistema de salud. Igualmente, tienen problemas de accesibilidad a elementos como prótesis y ortesis para mejorar su autonomía, poca accesibilidad al transporte, currículos sin flexibilidad e inadaptados a las personas con discapacidad y prevalencia de barreras arquitectónicas.

Sobre los servicios de salud disponibles, las instituciones identificaron insuficiencia en la infraestructura institucional para la atención en salud de las personas en condición de discapacidad; dificultad en el acceso a la atención con médicos especialistas, medicamentos y pruebas diagnósticas requeridas por la población discapacitada e inexistencia de una priorización en la atención para personas en condiciones de discapacidad. En sitios donde pueden acceder al sistema de salud encuentran trabas para gestionar la remisión a los servicios de rehabilitación, debiendo utilizar mecanismos legales para lograrlo. Las entidades de salud en las regionales no conocen los servicios que prestan las entidades en relación con la discapacidad. La oferta de servicios no es integral, no existe una red amplia de especialistas en la ciudad, predomina la tramitología y es visible la negación de servicios especializados y de ayudas técnicas. Los servicios de rehabilitación y las ayudas técnicas para las personas en situación de discapacidad visual no están contemplados como paquete dentro de los planes de beneficio.

En atención, según el enfoque diferencial, se evidencia una notable debilidad en la incorporación del enfoque de sexos y de la pertenencia étnica. El 43% de las insti-

tuciones registró acciones institucionales para garantizar la atención y protección de las personas con discapacidad con diferenciales por sexos; igual proporción (43%) respondió negativamente la pregunta, y el 14% consideró que esta no se aplicaba a la institución.

Dentro de las barreras identificadas se encontraron: la tramitología del sector público para implementar acciones y herramientas promocionales y preventivas en salud auditiva; el desconocimiento o negligencia en la aplicación de la normatividad que promueve, garantiza y restituye el derecho a la salud de las personas con discapacidad; limitado talento humano experto en la atención de salud de personas con discapacidad; limitación o inexistencia en cuanto a los recursos para programas de rehabilitación y prevención de la discapacidad en las secretarías municipales y departamentales; inexistencia de los elementos necesarios (punzones, regletas, computadores con jaws, intérpretes y materiales, entre otros) para la participación plena e independiente de las personas en situación de discapacidad en el diseño de la política pública. Los programas de rehabilitación integral no están contemplados dentro del POS de manera explícita, lo que dificulta su contratación.

Conclusiones

Es de enfatizar que los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente el PIDESC y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observan y prescriben la necesidad e importancia de que se aborde la salud de las personas con discapacidad con un enfoque integral que contemple los factores básicos determinantes, tales como alimentos nutritivos y sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas, de acuerdo con las necesidades específicas de sexos, ciclo de vida, pertenencia cultural y tipo de discapacidad.

Se constatan avances en la aplicación del registro de localización y caracterización de la población en las entidades seleccionadas, aún insuficientes. Es necesario mejorar los procesos de aplicación y análisis de la información, para lo cual es imperativo que los responsables de garantizar el ejercicio de los derechos de este grupo social comprendan la importancia de aprovechar los datos suministrados para el conocimiento de la cantidad de personas, ubicación geográfica y

condiciones sociales y económicas en su jurisdicción, con miras a la construcción de sociedades más inclusivas.

Es generalizado el desconocimiento sobre el tema de discapacidad y, más aún, del derecho a la salud de estas personas. Se evidencian importantes vacíos en la disponibilidad de datos relacionados con políticas y programas formulados para garantizar la atención y protección de las personas con discapacidad, más notables cuando se indaga por el enfoque diferencial, ciclo de vida, sexos y pertenencia étnica, lo que no permite valorar plenamente hasta qué punto se hace efectivo el derecho a la salud de este grupo poblacional. El énfasis está según el tipo de discapacidad y solo se insiste en que las políticas y programas formulados y desarrollados se dirigen a la población en general.

Hay grandes limitaciones en la información registrada con respecto a las medidas para velar porque todo el personal médico y paramédico esté debidamente capacitado y equipado para prestar asistencia médica a las personas con discapacidad, tenga acceso a tecnologías y métodos de tratamiento pertinentes y pueda asesorar a los padres o cuidadores. Poco se mencionan la ejecución de procesos de disponibilidad y el acceso a jornadas de capacitación desarrolladas de forma permanente sobre los temas de discapacidad.

Los medicamentos son esenciales en el proceso de rehabilitación y en el disfrute del mejor nivel posible de salud para las personas con discapacidad. Sin embargo, siguen existiendo dificultades sobre este particular en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). No se evidencia que las entidades participantes cuenten con una adecuada información sobre la exacta disponibilidad de medicamentos para este grupo social en su jurisdicción y tampoco que se garanticen su seguimiento y evaluación oportunos. La mayor parte de las entidades remite la responsabilidad a las EPS y a las IPS de acuerdo con los contenidos del POS en el caso de los municipios; por otra parte, la gestión de autorizaciones para los no POS depende de la necesidad y la urgencia en los departamentos.

La disponibilidad y acceso a las ayudas técnicas también evidencia marcada debilidad. La descripción del funcionamiento del banco de ayudas técnicas en el nivel departamental se limita a la recepción de solicitudes, entrega de ayudas y seguimiento, sin que exista un inventario de ayudas en correlación con un estudio de necesidades

reales de la población en su jurisdicción, acompañado de un programa de capacitación por profesionales para el uso adecuado de la ayuda, de modo que se facilite la rehabilitación. El derecho a la salud de las personas con discapacidad no se limita al acceso a los servicios médicos, sino que tiene que ver con las diversas ayudas técnicas según sus necesidades, para que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad.

Persisten factores sociales, culturales y económicos que históricamente han agudizado la situación de vulnerabilidad de la población con discapacidad. Se presentan discriminación social e indiferencia frente a estas personas, baja cobertura de las instituciones educativas, procesos de inclusión educativa incipientes y con limitados equipos humanos, limitados recursos técnicos y financieros, limitadas ofertas de formación para el trabajo y dificultades para el desplazamiento de las personas con discapacidad a las instituciones educativas. Ello propicia un bajo nivel educativo y limitada oferta laboral para esta población. En la mayoría de los casos, las posibilidades de ingresos se limitan a trabajos informales en difíciles condiciones.

Se evidencia la inexistencia o frágil estructuración de los comités locales de discapacidad en las entidades territoriales y de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias. Desde el nivel departamental se hace énfasis en el trabajo centrado en la formación de los comités departamentales de discapacidad y en la asesoría a los municipios para el funcionamiento de los comités locales; no obstante, gran parte de los municipios presenta poca participación de las personas con discapacidad en las diferentes instancias. Esta situación llama la atención, dados los objetivos que se esperan alcanzar con su conformación, el papel protagónico de los titulares de los derechos y el impacto que debería tener la participación de estas personas en los referidos espacios, tanto para su desarrollo personal en condiciones dignas como para promover su integración social.

Con respecto al acceso a la información se observa que las entidades territoriales disponen de diferentes medios masivos, grupales e individuales. Algunas entidades cuentan con oficinas específicas de atención a este grupo social, pero en muy pocos casos se puede verificar el uso de estrategias de comunicación acordes con los diferentes tipos de discapacidad existentes en la jurisdicción. No existe seguimiento para evaluar adecuadamente su efectividad.

Recomendaciones

Las entidades de los niveles nacional y territorial deben diseñar procesos pedagógicos que integren la perspectiva de derechos de las personas en condiciones de discapacidad en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas respectivas en los diferentes sectores.

El Ministerio de Salud y Protección Social debe establecer lineamientos metodológicos que orienten el diseño, la concertación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, de modo que garanticen el derecho a la salud de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta las debilidades existentes y reflejadas en la presente investigación.

El Ministerio de Salud y Protección Social, los departamentos, distritos y municipios deben observar y fortalecer el desarrollo intersectorial de las políticas públicas de salud de las personas con discapacidad, consolidando los determinantes de salud con la participación de los diferentes actores en la garantía del derecho a la salud de este grupo social.

El Ministerio de Salud y Protección Social y las autoridades departamentales deben fortalecer y brindar acompañamiento a las entidades locales para el proceso de registro continuo de la localización y caracterización de todas las personas con discapacidad en su jurisdicción, información que resulta determinante para que las autoridades tengan conocimiento preciso de la situación real de esta población, de sus necesidades y demandas, y garanticen la planificación y desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos orientados a la prevención, la atención, la rehabilitación y el establecimiento de oportunidades de manera efectiva.

Desde el Ministerio de Salud y Protección Social es necesario que se analicen las diversas competencias y responsabilidades de las entidades estatales y de los diferentes actores responsables del cumplimiento de las obligaciones del derecho a la salud, con especial énfasis en el tema de las personas con discapacidad, para evidenciar posibles vacíos, duplicidades, limitantes y fortalezas que existen en cada nivel territorial.

Es necesario que el Ministerio de Salud y Protección Social y las autoridades departamentales promuevan el desarrollo de capacidades territoriales para el seguimiento

to y la evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos en salud dirigidos a las personas con discapacidad.

El Ministerio de Salud y Protección Social debe garantizar y fortalecer estrategias dirigidas a la cualificación de los profesionales de la salud sobre los temas de discapacidad y derechos humanos en lo referente a la prestación de los servicios de salud de las personas con discapacidad, así como a la asesoría adecuada a sus familiares o cuidadores.

La Defensoría del Pueblo, en el nivel nacional y regional, dinamizará espacios de capacitación y sensibilización a las autoridades del nivel municipal, distrital y departamental sobre el contenido, alcance y materialización del derecho, las obligaciones del Estado relativas a respetar, proteger y cumplir con énfasis en las personas con discapacidad, generando análisis alrededor de la situación de los derechos de este grupo social en cada jurisdicción y promoviendo la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en la formulación y desarrollo de las políticas públicas.

La Defensoría del Pueblo, en el nivel nacional y regional, promoverá espacios amplios y permanentes de capacitación para las personas con discapacidad sobre sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sobre el uso de herramientas jurídicas para el fortalecimiento de la exigibilidad del derecho por parte de sus titulares.

1.4.2. La tutela y el derecho a la salud: la accesibilidad del derecho

La Constitución Política de Colombia instauró el Estado social de derecho como un Estado democrático, participativo y de derecho que reconoce los derechos individuales, sociales (económicos, sociales y culturales) y colectivos, y se inscribe en la finalidad social, con una importante intervención por parte del Estado.

El derecho a la salud dentro del ordenamiento jurídico nacional, según lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, en vínculo con la dignidad humana, goza de la doble connotación de ser un servicio público esencial y un derecho fundamental, teniendo que ajustarse el servicio al contenido reconocido como derecho y ejercerse dentro de los parámetros dispuestos en la regulación del servicio, siempre que estos se ajusten al desarrollo constitucional dado al derecho fundamental.

Como servicio público, su prestación debe estar orientada por los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, ampliados por la Ley 100 de 1993, que agregó los de integralidad, unidad y participación. Está en cabeza del Estado la garantía de dichos principios, así como la organización, dirección y reglamentación del servicio público de salud, en tanto servicio esencial, ligado íntimamente, como ya lo observamos, a la dignidad humana.

El derecho a la salud como derecho fundamental

Como derecho, a la salud inicialmente no le fue reconocido un carácter fundamental por sí mismo que permitiera su exigibilidad directa por vía de tutela, bajo el argumento de ser un derecho prestacional, procediendo a ser tutelable únicamente cuando se observaba su vulneración en conexidad con otros derechos fundamentales como la vida y la integridad personal.

La Corte Constitucional, en Sentencia hito T-859 de 2003, determinó que del derecho a la salud: *puede sostenerse que tiene naturaleza de derecho fundamental, de manera autónoma, el derecho a recibir la atención de salud definida en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias–, así como respecto de los elementos derivados de las obligaciones básicas definidas en la Observación General N°. 14. Lo anterior por cuanto se han definido los contenidos precisos del derecho, de manera que existe un derecho subjetivo claro a favor de quienes pertenecen a cada uno de los subsistemas –contributivo, subsidiado, etc.–, advirtiendo que algunas de estas garantías se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el sistema de salud y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho.*

A su vez, con la Sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional estableció que son fundamentales aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible a un derecho subjetivo. Es por ello que, siguiendo estos lineamientos, señaló que el acceso al servicio de salud que se requiera, contemplado en los planes obligatorios, es un derecho fundamental au-

tónomo. En tal medida, la negación de los servicios de salud contemplados en el POS es una violación del derecho fundamental a la salud; por tanto, se trata de una prestación claramente exigible y justiciable mediante acción de tutela.

Igualmente, el derecho fundamental a la salud comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, el cual ha sido objeto de la mayoría de acciones de tutela.

Resultados de las investigaciones sobre el derecho a la salud

La Defensoría del Pueblo, por medio de la Delegada para la Salud y Seguridad Social, abordó el tema de la accesibilidad del derecho a la salud, presentando el *Sexto Informe sobre la Tutela y el Derecho a la Salud, 20 años del uso efectivo*⁴⁹, en el que se verificó su uso como el instrumento más eficaz utilizado por los ciudadanos para hacer valer sus derechos, y se determinaron las negaciones más frecuentes en las acciones invocadas para reclamar servicios de salud durante el 2011.

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 definió una muestra representativa de 3.024 tutelas que invocaron vulneraciones del derecho a la salud, seleccionadas para su análisis a través del método de muestreo aleatorio estratificado por departamento con asignación proporcional. El análisis comprendió todos los datos recopilados por la honorable Corte Constitucional desde 1992 respecto de la información de todas las tutelas interpuestas en todos los juzgados del país y que son enviadas a la Corte en cumplimiento del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.⁵⁰

49 <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/tutelaDerechosSalud2011a.pdf>

50 El estudio se dividió en tres (3) fases: la primera comprendió al análisis descriptivo de todas las tutelas interpuestas en el país desde el 1992, para determinar la magnitud del uso de la tutela en los 20 años de existencia, haciendo énfasis en el periodo 2010-2011, en el que se determinaron tendencias en el tiempo, derechos invocados, entidades accionadas y los lugares donde se interpusieron. La segunda se centró en el universo de tutelas que invocaron el derecho a la salud en los últimos dos años, en la cual, además de hacer una análisis de las variables de la primera fase, se verificaron aspectos relacionados con la orientación de las decisiones de los jueces y con las entidades demandadas. La última etapa comprendió un análisis pormenorizado de los hechos narrados por los accionantes en las tutelas que invocaron el derecho a la salud, verificando si cada una de las solicitudes de las tutelas estaba o no incluida en el Plan Obligatorio de Salud (POS), en el periodo analizado, tanto del régimen

La Defensoría encontró que durante 20 años de uso efectivo de la tutela (1992-2011), los colombianos han interpuesto 3.321.457 acciones para reclamar algún derecho fundamental, con un crecimiento del 36,77%. Aunque el ritmo de aumento anual ha disminuido, el número de tutelas sigue en alza, pues mientras en 1999 de cada 10.000 habitantes tres (3) interponían una tutela, hoy este indicador se sitúa en 88. De acuerdo con las cifras, cada año el número de tutelas aumenta con respecto al año anterior, es por ello que en el 2011 se registró el mayor número de acciones interpuestas desde la existencia de esta acción de amparo en el ordenamiento jurídico colombiano. (Tabla N° 4).

Tabla N°. 4. Registro de tutelas en Colombia. Período 1992 - 2011

Año	Nº de tutelas	Crecimiento anual (%)	Nº de tutelas por cada 10.000 habitantes	Crecimiento anual (%)
1992	10.732		3,02	
1993	20.181	88,05	5,57	84,48
1994	26.715	32,38	7,25	30,03
1995	29.950	12,11	7,99	10,28
1996	31.248	4,33	8,21	2,70
1997	33.663	7,73	8,71	6,15
1998	38.248	13,62	9,76	12,03
1999	86.313	125,67	21,72	122,56
2000	131.764	52,66	32,70	50,52
2001	133.272	1,14	32,65	-0,14
2002	143.887	7,96	34,82	6,62
2003	149.439	3,86	35,71	2,57
2004	198.125	32,58	46,76	30,95
2005	224.270	13,20	52,29	11,82
2006	256.166	14,22	59,02	12,86
2007	283.637	10,72	64,57	9,41
2008	344.468	21,45	77,50	20,01
2009	370.640	7,60	82,41	6,34

contributivo como del subsidiado. Para dicha clasificación se tuvieron en cuenta la normatividad vigente el 31 de diciembre de 2011, así como las pruebas piloto de las ciudades de Cartagena y Barranquilla.

Año	Nº de tutelas	Crecimiento anual (%)	Nº de tutelas por cada 10.000 habitantes	Crecimiento anual (%)
2010	403.380	8,83	88,64	7,56
2011	405.359	0,49	88,04	-0,68
Total	3.321457			

Fuente: Corte Constitucional. Cálculos: Defensoría del Pueblo

Frente al derecho a la salud, con el aumento de las obligaciones otorgadas a los comités técnicos científicos de las aseguradoras, establecidas en la Sentencia T-760 de 2008, se pensaba que en los años siguientes a su expedición el número de tutelas disminuiría, lo cual efectivamente se evidenció en los dos años siguientes; sin embargo, en el 2011 se observó su reactivación, causada en gran parte por la negación de los servicios de salud ya incluidos en el plan de beneficios. Fue así como estas acciones se incrementaron, pasando de 94.502 en el 2010 a 105.945 (Tabla N°. 5).

Tabla N°. 5. Participación de las tutelas de salud. Período 1999 - 2011

Año	Tutelas		Participación salud (%)	Tasa de crecimiento anual (%)	
	Total	Salud		Total	Salud
1999	86.313	21.301	24,68		
2000	131.764	24.843	18,85	52,66	16,63
2001	133.272	34.319	25,75	1,14	38,14
2002	143.887	42.734	29,70	7,96	24,52
2003	149.439	51.944	34,76	3,86	21,55
2004	198.125	72.033	36,36	32,58	38,67
2005	224.270	81.017	36,12	13,20	12,47
2006	256.166	96.226	37,56	14,22	18,77
2007	283.637	107.238	37,81	10,72	11,44
2008	344.468	142.957	41,50	21,45	33,31
2009	370.640	100.490	27,11	7,60	-29,71
2010	403.380	94.502	23,43	8,83	-5,96
2011	405.359	105.947	26,14	0,49	12,11
Total	3.130.720	975.551	31,16		

Fuente: Corte Constitucional

En cuanto a la aplicación del indicador simple de tutelas por departamento, Antioquia, Valle del Cauca, Caldas, Santander y la ciudad de Bogotá siguen siendo los lugares que concentran el mayor número de tutelas en salud. En 400 municipios del país, el derecho a la salud es el más invocado en las tutelas. Al emplear el indicador por cada 10.000 habitantes, los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Antioquia y Norte de Santander presentaron los índices más altos.

El 72,5% de las tutelas en salud se dirigen contra las EPS que administran los regímenes contributivo y subsidiado. Coomeva, Nueva EPS y Saludcoop son las EPS del régimen contributivo con el mayor número de ellas. Al aplicar el indicador de tutelas en salud por cada 10.000 afiliados, Multimedica EPS, Salud Colombia y Coomeva tienen el más alto.

Cafesalud, Salud Total y Solsalud son las más tuteladas de las EPS que prestan servicios en ambos regímenes. A su vez, Humana Vivir, Cafesalud y Comfenalco Antioquia tienen los indicadores más altos de tutelas en salud por cada 10.000 afiliados.

Caprecom, Emssanar y Asmet Salud son las EPS del régimen subsidiado que tienen el mayor número de tutelas. La Caja de Compensación del Caquetá, Comfamiliar, Camacol y Calisalud presentan los indicadores más altos por cada 10.000 afiliados.

Las solicitudes más frecuentes en las tutelas son: tratamientos, medicamentos, cirugías y citas médicas especializadas. El 67,81% de las solicitudes en las tutelas en salud se encuentra incluido dentro del POS; el régimen subsidiado es el que presenta el mayor número de ellas.

Recomendaciones

Como consecuencia de los resultados obtenidos se hicieron, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Instar al Gobierno nacional a que fortalezca a la Superintendencia Nacional de Salud para hacer seguimiento a la unificación del POS, de tal manera que no se incrementen las tutelas por este motivo.

- Apremiar al Ministerio de Salud y Protección Social para que agilice la reglamentación de la Ley 1438 de 2011, con el fin de evitar negaciones en el acceso a los servicios de salud.
- Solicitar a la Contraloría General de la República que establezca si las EPS están recobrando del FOSYGA las solicitudes POS, teniendo en cuenta que el gran número de ellas está en tutelas y, en consecuencia, se adelanten las investigaciones que correspondan.
- Exhortar a la Superintendencia Nacional de Salud a que, en desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, adopte medidas ejemplarizantes respecto de aquellas entidades que, de manera reiterada, vulneren el derecho a la salud, especialmente las que nieguen contenidos del POS.
- Exhortar a la CRES a que incorpore dentro del plan de beneficios las negaciones no POS más reiteradas en los resultados de este informe, 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.

II. Observatorio de Justicia Constitucional

Durante el 2012 el Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo⁵¹ continuó con el seguimiento de la jurisprudencia de las cortes Constitucional e

51 El Observatorio de Justicia Constitucional presenta 18 documentos estructurados a partir de las sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organizados temáticamente por sujetos y por derechos e implementados con perspectiva constitucional o convencional. Se trata de documentos que reseñan las subreglas vigentes de las sentencias analizadas a partir de tres (3) elementos básicos: i) hechos o norma demandada, según sea el caso; ii) decisión, y iii) fundamentos de la decisión. En el mismo sitio se incluye el texto completo de la sentencia emitida por la respectiva corte, de manera que la persona interesada pueda ampliar la información contenida en el documento a través de la lectura de la providencia respectiva. Está disponible en la página web de la Defensoría del Pueblo http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_es=0&_a=0. Los temas objeto de seguimiento por parte del Observatorio son: i) niños y niñas; ii) jóvenes; iii) mujeres; iv) adultos mayores; v) personas en condición de discapacidad; vi) personas en situación de indigencia; vii) personas en situación de desplazamiento; viii) minorías étnicas; ix) personas con diversa orientación sexual; x) personas privadas de la libertad; xi) trabajadores y sindicatos; xii) derechos de

Interamericana de Derechos Humanos. En este periodo, la Corte Constitucional publicó en su página web el texto de 1.069 sentencias, así: 22 sentencias de 2010, 348 sentencias de 2011 y 699 sentencias de 2012. Por su parte, la Corte IDH publicó 20 sentencias en el mismo periodo, dos (2) de las cuales deciden casos de Colombia (Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia, y Masacre de Santo Domingo vs. Colombia).

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se observó una gran actividad de este órgano judicial en torno al seguimiento de las Sentencias T-025 de 2004, sobre derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia, y T-760 de 2008, sobre el derecho a la salud. A pesar del empeño de la Corte Constitucional en lograr que las autoridades del orden nacional y regional implementen políticas públicas, programas, planes y proyectos suficientes y eficientes que pongan fin a la vulneración de derechos de las personas en Colombia en torno a estos dos temas, se sigue visualizando un alto número de tutelas interpuestas por ciudadanos afectados por la vulneración de su derecho a la salud o por su condición de persona en situación de desplazamiento forzado por la violencia.

En el tema de salud, siguen siendo recurrentes las acciones de tutela para lograr la realización de tratamiento médicos ordenados por galenos de las EPS o externos; el suministro de medicamentos ordenados por los médicos; el suministro de sillas de ruedas, prótesis y pañales, entre otras ayudas; la realización de tratamientos para tratar el cáncer u otras enfermedades ruinosas; la realización de cirugías bariátricas y otros tratamientos reconstructivos posteriores a estas cirugías; la autorización de servicios de enfermería a domicilio; el traslado de pacientes a otras ciudades donde pueden ser atendidas sus enfermedades, sin ningún costo y con acompañante; el no cobro de cuotas moderadoras en los casos de personas que carecen de recursos para asumirlas y la realización de terapias, entre otros aspectos.

En cuanto a las personas desplazadas por la violencia, los temas recurrentes son la no entrega de ayuda humanitaria, la no inclusión en el registro único de población desplazada (RUPD), la demora en la expedición de los documentos de identidad por

petición; xiii) derecho de hábeas data; xiv) debido proceso penal; xv) hábeas corpus; xvi) derechos colectivos; xvii) derechos de participación política; y xviii) Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como complemento a este ejercicio, la Defensoría del Pueblo ha dispuesto una versión del texto actualizado de la Constitución Política de Colombia y el acceso a dos (2) informes producidos por el Observatorio, que abarcan la jurisprudencia producida por las cortes entre marzo de 1992 y febrero de 2011.

parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el acceso a los subsidios de vivienda y la reubicación de las viviendas en zonas seguras, la inscripción autónoma de los desplazados que forman nuevos núcleos familiares, la protección a los líderes de la población desplazada o que han sido víctimas de abuso sexual, la reestructuración de créditos y el acceso a beneficios financieros, entre otros.

Un tercer tema recurrente en esta jurisprudencia es el relacionado con el reconocimiento y pago de pensiones. En esta materia, la Corte se ha pronunciado en casos donde se dirimen situaciones como el no reconocimiento de pensiones de vejez, de jubilación, de sobrevivientes, para trabajadores padres de personas con discapacidad⁵², pensiones gracia, pensiones de invalidez, pensión especial de invalidez⁵³, pensión-sanción, sustitución pensional, no pago de mesadas pensionales, no indexación de mesadas pensionales e, incluso, no pago de la indemnización sustitutiva a aquellas personas que no cumplieron requisitos para ser pensionados. Una buena parte de esas tutelas fueron concedidas por la Corte Constitucional ante la evidencia de que las razones esgrimidas por las autoridades que debían decidirlas carecían de sustento jurídico.

En relación con las pensiones de invalidez, por ejemplo, sigue siendo recurrente la negativa a concederlas por no haberse cumplido el requisito de fidelidad, declarado inexcusable por la Corte Constitucional en el 2009, o por la ausencia de valoración del régimen más beneficioso para la persona o por la existencia de semanas no cotizadas por alguno de los patronos del solicitante, sin que la entidad obligada al reconocimiento pensional hubiese desplegado actividad alguna para su cobro.

En el caso de la indemnización sustitutiva, se sigue negando frente a casos que se consolidaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, pese a que la Corte Constitucional ha dejado claro que aun en estos eventos procede el reconocimiento de la indemnización sustitutiva cuando la persona ha cumplido la edad, pero no los demás requisitos para acceder a una pensión, independientemente de que esta modalidad de indemnización no existiera antes del régimen general de la Ley 100 de 1993, pues el artículo 37 de esta ley no excluye a esos trabajadores de la posibilidad de acceder a esa indemnización. Para la Corte, en estos casos de inter-

52 Ley 797 de 2003, artículo 9, parágrafo 4.

53 Ley 418 de 1997, artículo 46, modificada por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002.

interpretación de fuentes formales del derecho, cuando hay duda, opera la aplicación de la situación más favorable al trabajador.

Un cuarto tema que de manera asidua ocupa la atención de la Corte Constitucional es el relacionado con la estabilidad laboral reforzada de mujeres en estado de gravedad que han sido desvinculadas de sus labores, cualquiera que fuese el tipo de vínculo laboral existente con el empleador. En términos generales, la Corte ha protegido los derechos de las mujeres embarazadas desvinculadas de sus relaciones de trabajo, y en un gran número de sus fallos ha ordenado el reintegro y el pago de las prestaciones debidas desde la desvinculación hasta la fecha de reintegro. En estos casos se tienen en cuenta dos factores: el tiempo de gravedad y el tiempo de lactancia.

La Corte ha tenido conocimiento de otros casos en los que se ha puesto en juego la estabilidad laboral de personas especialmente protegidas por la Constitución, como es el de trabajadores que tienen disminuida su capacidad de trabajo por enfermedad o incapacidad, o el de las personas con discapacidad que han sido desvinculadas de su trabajo por razón de ella, desvinculación que, en las dos situaciones, se ha producido sin el previo consentimiento del Ministerio de Trabajo. En la mayoría, la Corte ha ordenado el reintegro a sus cargos de las personas desvinculadas, el pago de las prestaciones dejadas de pagar y el pago de una indemnización de 180 días, conforme a las prescripciones legales vigentes. Solo en aquellos casos en que se ha demostrado que el motivo de la desvinculación no está asociado a la enfermedad o a la discapacidad o cuando por razón de ellos se requiera, más que una revinculación laboral, el trámite del reconocimiento de una pensión de invalidez, la Corte ha dado una orden distinta.

B.2. La política criminal del Estado colombiano

Se nos hace creer –y es solo una ilusión siniestra– que, para ponernos al abrigo de las ‘acciones de la delincuencia’, es necesario, ¡y suficiente!, meter en la cárcel a algunas decenas de miles de personas” Louk Hulsman.

La criminalidad forma parte de cualquier sociedad por razones históricas y culturales. Aunque existen algunos factores que la desencadenan o actúan como catalizadores, lo cierto es que en todas las sociedades concurrirán algunos niveles de violencia y delincuencia.

La criminalidad, como fenómeno social que es, hace que los sistemas de justicia penal y la política criminal solo puedan garantizar una respuesta punitiva parcial. En este sentido el Estado, desde otras áreas de la política pública, debe atender las circunstancias que fomentan la realización de conductas delictivas, entre las cuales se pueden citar las medidas contra la pobreza, la marginación social y la desigualdad, además del fortalecimiento de los sistemas educativos, de salud y de empleo, que pueden ayudar a robustecer la prevención de conductas reprochables penalmente y a prevenir la violencia.

Lo anterior implica que la política criminal no debe constituir un aspecto aislado dentro de la política pública general, sino que debe insertarse en esta y coexistir coordinadamente para que el resultado global sea la reducción de los índices de criminalidad.

En la sociedad existen una serie de conductas que son consideradas reprochables, de las cuales se intenta inhibir su producción. Las que se perfilan como más aten-

tatorias de la convivencia pacífica son incluidas en la ley penal y se les asocia una consecuencia jurídica. Hoy por hoy, en el momento de determinar una consecuencia penal, de manera consciente se privilegia la medida más atentatoria contra los derechos de las personas: la privación de la libertad en un establecimiento de reclusión. Lo anterior evidencia la necesidad de equilibrar el *ius puniendi* con la libertad y los derechos humanos de los ciudadanos como principal pilar del Estado social y democrático de derecho.

La política criminal debe partir de la realidad y edificarse en la realidad misma. El desarrollo de una política represiva, alejada del contexto social, económico y cultural del país, repercute en la administración de justicia, en la sociedad y principalmente en la política penitenciaria, ya que, en estas condiciones, la población reclusa tiende a aumentar y desbordar la capacidad de la infraestructura carcelaria, de tal modo que los establecimientos de reclusión no podrán cumplir con el objetivo de la reinserción social del condenado y ni siquiera desarrollar el fin primario de aislar a los detenidos del medio delincuencial, pues el hacinamiento es el caldo de cultivo para la violencia, los actos de corrupción, el deterioro de la salud física y mental y el consumo de sustancias sicoactivas en el interior de los establecimientos de reclusión.

Una adecuada política criminal debe partir de la observación de los fenómenos delictivos que afectan a la sociedad, con el fin de identificar todos sus componentes y la multiplicidad de factores que inciden en su comisión y, a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva, trazar los lineamientos para prevenir y luchar contra las acciones delictivas que amenazan la cohesión o el desarrollo pacífico de la sociedad.

La desigualdad social en Colombia se refleja en la población carcelaria. Los centros de reclusión están poblados de manera mayoritaria por personas pertenecientes a los sectores en mayor desventaja en términos socioeconómicos, con lo cual no se pretende señalar que los sectores menos favorecidos económicamente estén llamados necesariamente a delinquir, sino que el derecho penal, el procesal penal y el sistema penitenciario tienen una raíz selectiva que tiende a lesionar a los sectores con menos recursos y a favorecer a quienes pueden sufragar ciertos gastos inherentes al sistema.

El análisis de la política criminal no se puede desligar de sus tres (3) componentes: el derecho sustancial penal, el derecho procesal penal y el derecho penitenciario, los

cuales actúan de un modo estrechamente interrelacionado. Así, el derecho procesal penal está fuertemente influido por el derecho penal y ambos tienen consecuencias vitales en el sistema penitenciario; por lo tanto, es importante partir de un estudio autónomo de cada uno de ellos en el terreno deontológico y operativo:

Derecho sustancial penal

El Código Penal vigente, establecido por la Ley 599 de 2000, ha sido modificado en más de 30 oportunidades y su objeto ha sido el aumento de penas, lo que ha repercutido en el endurecimiento del sistema. Estas reformas se han llevado a cabo sin que medien estudios sobre su impacto y viabilidad y están fundamentadas esencialmente en demandas de seguridad ciudadana y en la percepción de impunidad por parte de la sociedad.

La ciudadanía envía señales de temor y percibe impunidad frente a la criminalidad, lo que obliga a reprimir el delito con mayor contundencia para presuntamente disminuir esa sensación de zozobra. El Congreso, al legislar sobre la base del clamor de la seguridad ciudadana y en defensa del interés social, suele perder de vista que en un Estado social de derecho se deben privilegiar el individuo y la defensa de sus derechos humanos antes que reducir el problema a la seguridad pública, que es solo uno de los componentes de la seguridad humana.¹

¹ [Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994, a partir de lo cual recibe mayor atención de diferentes medios académicos. El PNUD asumió la reflexión sobre la seguridad humana como una vía para ampliar y profundizar en los contenidos de su noción del desarrollo humano.](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/temas/list. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Seguridad Humana, Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga. Universidad del País Vasco, Icaria y Hegoa, 2000. ()

Tal y como lo formula [el PNUD], si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de la gama de opciones y capacidades de las personas, la *seguridad humana* consiste en que las personas puedan ejercer tales opciones de forma libre y segura, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana. Implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus *necesidades básicas*, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad. En otras palabras, es la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza mediante el desarrollo humano y no mediante las armas y los ejércitos.

Surgido en 1994, este concepto ha contribuido a desafiar la visión tradicional de la seguridad, estatal y militar, para centrarse en la de las personas, en su desarrollo humano y sus derechos.

Una reciente reforma penal que ejemplifica desde su propio nombre el ánimo de hacer prevalecer la seguridad ciudadana sobre los derechos humanos individuales es la Ley 1453 de 2011, “*para garantizar la seguridad ciudadana*”. El propósito de esta es enfrentar los fenómenos de mayor impacto que atentan contra la seguridad de los habitantes del territorio, y para conseguirlo aumenta las penas, en ciertos casos para que algunos delitos dejen de ser excarcelables; crea conductas penales autónomas –como el delito de disparo sin necesidad y la comercialización de autopartes– e incrementa los requisitos para ser beneficiado con brazalete de vigilancia electrónica. El proyecto de reforma pasó por el Congreso sin mayor oposición, se aprobó y ahora es ley de la república, como si se hubiera demostrado en alguna oportunidad que la severidad de las sanciones penales incide realmente en la reducción de la ocurrencia de conductas delictivas.

Si bien es cierto que el Estado tiene la función intrínseca de resguardar la seguridad ciudadana de los nacionales, esta obligación –que no está relacionada directamente con la promulgación de normas penales ni con la inclusión de nuevas figuras delictivas autónomas– se tiene en cuenta únicamente en cuanto a la sanción penal privativa de la libertad, se dejan de lado la prevención, las penas alternativas y las sanciones administrativas, culturales o morales, que podrían resultar más eficaces en la lucha contra la delincuencia.

Esta óptica de la legislación penal sustantiva (Código Penal y leyes especiales), basada en el endurecimiento del sistema penal mediante el aumento injustificado de las penas para ciertos delitos y la improcedencia de algunas circunstancias atenuantes para otros, infringe normas fundamentales sobre derechos humanos, en tanto las sanciones no se acompañan a los requerimientos del principio de proporcionalidad, es decir, el de que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la gravedad del delito. Estos castigos excesivos pretenden solo intimidar a las personas para que no cometan delitos (fines preventivos generales) y desconocen la dignidad de la persona. Además, si las penas son desproporcionadas se presenta una vulneración del principio de mínima intervención del derecho penal, que debe prevalecer en una sociedad democrática.

La función de la política criminal frente al derecho sustancial penal es entonces determinar qué bienes jurídicos requieren protección penal, o qué otros medios, menos gravosos y distintos a la persecución penal y el encarcelamiento, pueden ser

suficientes y eficaces para la protección de los bienes jurídicos fundamentales y para la seguridad pública. La política criminal no se agota en el sistema penal. Concebirla solo desde esta perspectiva, según lo advertimos, conlleva el riesgo de distanciarla de otros aspectos relevantes relacionados con la criminalidad, como es la política social. Se debe tener presente que, de cara a los derechos fundamentales del individuo, no prevalece el interés general que los desconoce y que el Estado no puede materializar su función de proteger a la ciudadanía a través del uso preferente de los instrumentos represivos propios del derecho penal.

Se deben fortalecer los recursos preventivos y las sanciones alternativas, tomando en consideración que el objetivo principal de la política criminal es la prevención de los hechos delictivos, no solamente desde la óptica disuasoria, es decir, con el aumento de penas (prevención general), sino con el diseño de políticas sociales que se ajusten a la realidad y mejoren la situación de los sectores menos favorecidos y más vulnerables, atendiendo, desde otras áreas de la política pública, las circunstancias que fomentan la realización de conductas delictivas.

Derecho Procesal Penal

La reforma procesal penal colombiana se trazó con el objeto de resolver el problema de la justicia penal en el país. El nuevo sistema acusatorio comenzó a regir en el 2005, se implementó de manera gradual y opera en todo el territorio desde 2008. La reforma tuvo como base dos premisas fundamentales: las insuficiencias del sistema inquisitivo frente a las garantías procesales mínimas y la carencia de eficiencia del sistema en cuanto a la persecución de los delitos, lo que se traducía en impunidad y afectaciones a las víctimas.

El actual sistema, de carácter acusatorio, ha generado un incremento estructural en el respeto de las garantías del debido proceso frente al sistema inquisitivo, ya que trae consigo el derecho a un juicio oral y contradictorio ante un tribunal imparcial, así como el fortalecimiento de la defensoría pública gratuita y de calidad, entre otros aspectos.

A pesar de que la ley establece la excepcionalidad de la detención preventiva, la reforma ha incrementado el número de personas privadas de la libertad y existe una predisposición de las autoridades judiciales a usar la cárcel como respuesta. Si se mira

desprevenidamente esta práctica, fácil es concluir que las decisiones en algunos casos se están tomando por temor a la reacción de los medios de comunicación, y como consecuencia de una cascada de señalamientos que muchas veces conducen a la investigación disciplinaria, cuando no penal, producto de una conciencia colectiva propia del saber común, pero con hondo desconocimiento del proceso penal mismo.²

El sistema acusatorio, al intensificar la persecución penal y agilizar la resolución de los procesos, ha producido un mayor número de condenas y aumentado el número de sentenciados a penas privativas de libertad.

El sistema procesal precisa un trámite ágil y eficiente. Sin embargo, es indispensable no perder de vista que si bien se deben tomar en consideración las víctimas y la lucha contra la impunidad, esto no puede ser una patente de corso para que se entreguen resultados condenatorios sin una debida investigación y sin un proceso penal ajustado a derecho y respetuoso de las garantías fundamentales.

Derecho Penitenciario

“Una sociedad se juzga por el estado de sus prisiones”. Albert Camus

Según las cifras suministradas por el INPEC³, el 31 de diciembre de 2012 existían 113.884 personas privadas de la libertad, lo cual desborda en un porcentaje de 50,4% la capacidad real de los establecimientos de reclusión del país. Las actuales condiciones de sobre población en las cárceles han sido propiciadas, en gran medida, por el uso recurrente del sistema de justicia penal por parte de las autoridades para la resolución de los problemas sociales. Muchas de las reformas penales que contienen incremento de penas, nuevos tipos penales, eliminación de los subrogados penales y aumento de las condiciones para acceder a beneficios administrativos han tenido una directa repercusión en el elevado índice de hacinamiento carcelario en Colombia.

Este hacinamiento, además de afectar la dignidad humana y los derechos fundamentales, torna nugatoria la posibilidad de reinserción social y pone en constante riesgo

2 Caldas Vera, Jorge Emilio. *“La Construcción de la Verdad en el Proceso Penal”*. Tesis doctoral, cultiva libros, Madrid, 2013.

3 Oficina de estadística del INPEC.

la vida, la integridad y la seguridad de los reclusos. Las prisiones colombianas evidencian carencia de infraestructura y de recursos, que se reflejan en las condiciones de reclusión y en la falta de controles de la guardia penitenciaria, así como en los malos tratos y en la corrupción tanto por las personas que prestan sus servicios en el INPEC como por las 'mafias' constituidas por los propios internos.

La prisión, por la elevada privación de derechos que conlleva, debe tener una función residual, es decir, operar en los casos cuando sea estrictamente necesario. En el país no ha existido una política coherente, razonada, en la aplicación de las penas privativas de libertad capaz de reducir la sobre población en las cárceles. Por el contrario, ha primado la expansión de la intervención penal.

Los establecimientos penitenciarios son instituciones que normativamente tienen como objeto la reeducación y la reinserción social positiva de las personas condenadas a pena privativa de la libertad intramural. El sistema penitenciario demanda una restructuración que impida los efectos desocializadores y desestructuradores en el interno y su familia. Mejorar la infraestructura de los establecimientos y humanizar las condiciones de vida de los reclusos permitirían que la privación de la libertad cumpla con este fin resocializador. La política criminal en el aspecto penitenciario, insistimos, debe velar por la búsqueda de alternativas diferentes a la prisión, reducir la pena a los eventos estrictamente necesarios y potenciar las medidas legislativas que faciliten el contacto del condenado con el exterior y el apoyo de la familia y la sociedad.

La sociedad y el Estado deben tener conciencia de que el fin resocializador de la pena y el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad no están en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, e incluso pueden ayudar a su realización, ya que la humanización de los centros de reclusión permite la resocialización del individuo, reduce los índices de reincidencia y en consecuencia se constituye en un instrumento que aumenta la seguridad de la sociedad en general.

Conclusiones

- En Colombia se continúa aplicando una política criminal errada e inestable que mira la prevención de la criminalidad solo 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:

1. 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).
2. La ausencia de ejecución efectiva de los proyectos, planes y programas para la resocialización o reinserción social positiva de las personas condenadas, factor que es uno de los ingredientes de la reincidencia delictual.

Estos son solo dos de los elementos que contribuyen, de manera directa, a la sobre población carcelaria y penitenciaria en el país.

- Se cuenta con una política penitenciaria que, al igual que la criminal, es incoherente, coyuntural, episódica, reactiva y que antepone la seguridad carcelaria y la represión a la reinserción social positiva del condenado y al respeto de sus derechos fundamentales.

Por ello, los desafíos que trae consigo el diseño de una política criminal coherente implican la acción y participación armónica de las tres (3) ramas del poder público para implementar acciones que se encuadren en una política de Estado.

En cuanto a la rama legislativa, como encargada del diseño de la política criminal, debe racionalizar el uso de disposiciones legales que impliquen incrementos punitivos o erradicación de subrogados penales, debido al impacto que generan tales reformas penales en los establecimientos penitenciarios.

El Ejecutivo debe disponer de los recursos necesarios para implementar políticas públicas de carácter penitenciario que mejoren las condiciones de los centros de reclusión y suplan las necesidades del sistema carcelario. Igualmente, debe generar políticas sociales que se ajusten a la realidad colombiana y que incidan favorablemente para erradicar la imperante desigualdad, con el objeto de prevenir la comisión de delitos. Se requiere apoyar a las familias vulnerables, a las víctimas de delitos, a las personas desplazadas por la violencia y a las víctimas del conflicto armado interno, para lo cual es importante fortalecer el sistema educativo y la generación de empleo.

Los operadores de la rama judicial deben aplicar las normas sustantivas y de procedimiento penal en armonía con los postulados constitucionales y con el respeto de las garantías fundamentales del individuo. Los jueces de garantías tienen que reservar las medidas de detención preventiva a las situaciones de necesidad que consagra la ley. Los jueces de ejecución de penas, a su vez, deben facilitar el uso de subrogados penales y de beneficios administrativos para reducir las condenas.

Ahora bien, tomando en consideración que los congresistas representan los intereses de la sociedad, es indispensable un cambio de cultura en este aspecto, con el fin de que se legisle en materia de política criminal de acuerdo con información empírica confiable, atendiendo las circunstancias –que fomentan la realización de conductas delictivas– desde otras áreas de la política pública y con el objeto de prevenir eficazmente la criminalidad, para evitar legislar en torno a demandas ciudadanas restringidas a la *seguridad pública* y a una mayor drásticidad penal. Esta es una tarea de mediano y largo plazos que concierne a todos los sectores de la sociedad e implica una voluntad política que comprometa hasta a los medios de comunicación.

C. Informes Especiales

C.1. El desplazamiento forzado y las políticas públicas de atención en el 2012. Persistencia de la expulsión y carencias institucionales pese a la nueva institucionalidad creada al amparo de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras

La Defensoría del Pueblo, como producto de la gestión en materia de acompañamiento, asesoría, formación en derechos y seguimiento a las políticas para las personas, familias y comunidades étnicas en riesgo y situación de desplazamiento forzado, concluye que en 2012 persistieron las causas que originan el desplazamiento forzado interno en Colombia. Si bien se realizó una serie de cambios en la institucionalidad responsable de la gestión de las políticas de protección y derechos humanos, por efecto de la Ley 1448 de 2011, esos cambios no se reflejaron en una mitigación de las situaciones de violación de los derechos humanos y debilidades en la respuesta institucional que generó el estado de cosas inconstitucional (ECI) establecido en la Sentencia T-025 de 2004. En efecto, volvieron a incrementarse los procesos de expulsión, que venían con tendencia a la reducción en los últimos dos años, así como los desplazamiento masivos.

Son preocupantes la creciente invisibilización del desplazamiento intraurbano (casos de Medellín, Soacha y Buenaventura, entre otros) y las nuevas barreras de acceso para la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las personas y familias expulsadas por la violencia de los grupos posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, que no son reconocidas al amparo del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Al respecto, en el plano de las políticas públicas para la atención al desplazamiento forzado, la Defensoría del Pueblo considera un avance la aprobación de la dicha ley, y viene ejecutando de manera comprometida las labores que le corresponden según este marco legal; de igual modo, reitera 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 generadas por el Estado de Casas Inconstitucional (ECI) tomando como eje exclusivo las herramientas que fija la Ley 1448 y dejando de lado el marco institucional y los saberes generados a lo largo de los 14 años de vigencia de la primera política pública de atención a las víctimas del conflicto armado, según la Ley 387 de 1997.*

Teniendo en cuenta este contexto, a partir de la gestión defensorial desarrollada por el equipo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada –integrado por los defensores comunitarios y los asesores de desplazamiento adscritos a las defensorías regionales del pueblo–, en el 2012 se elaboró el siguiente panorama de la situación del desplazamiento forzado y la respuesta institucional en materia de atención a este, el cual se estructura en dos apartados: A. Dinámica del desplazamiento en 2012, y B. Análisis de las políticas de atención al desplazamiento.

1.1. Situación del desplazamiento y la protección de la población en riesgo de expulsión¹

La Defensoría del Pueblo, a partir de las labores de atención de los equipos de profesionales de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, defensores comunitarios y asesores de desplazamiento adscritos a las defensorías regionales, ha constatado que:

- Existe una prolongada crisis humanitaria con alto impacto sobre la población campesina, indígena, afrodescendiente, mujeres, niñas, niños, adolescentes y adultos mayores.

¹ El siguiente apartado retoma los análisis que sobre la materia desarrolló la Coordinación Nacional de Desplazamiento en los años 2010 y 2011, hoy Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la cual observa que esas tendencias se mantuvieron en el 2012. Ver: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, *“Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado 2012. Informe respuesta al Memorando 10/040”*. Bogotá. Diciembre de 2012.

- La confrontación armada y la violencia generalizada se están presentando en lugares con gran riqueza de recursos naturales, hídricos, mineros o aptos para la siembra, procesamiento y tránsito de estupefacientes. La persistencia de dinámicas del conflicto armado interno y la violencia generalizada se presentan en cualquier parte del territorio nacional, pero se han concentrado en los departamentos de Arauca, Cauca, Caquetá, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
- La persistencia del desplazamiento forzado en 2012 presentó un incremento o mayor visibilidad en las modalidades de masivo e intraurbano.
- Se han incrementado diferentes manifestaciones del conflicto armado interno en centros urbanos del país, tanto en municipios pequeños –como Tumaco (Nariño) y Guapi (Cauca)–, en ciudades intermedias –como Sincelejo (Sucre) y Buenaventura (Valle del Cauca)– como en ciudades capitales –como Medellín y Bogotá–.

Dicha profundización de la violencia obedece al incremento de las acciones perpetradas por las denominadas bandas, combos o grupos emergentes articulados a grupos posdesmovilización de las autodefensas o vinculados al narcotráfico.

- Las consecuencias del conflicto armado interno y de la violencia generalizada son constitutivas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de violaciones a los derechos humanos con innumerables víctimas por causa de: homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, heridas, reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes, tortura, violencia sexual, esclavitud y trata de personas, castigos colectivos y represalias, terrorismo, pillaje, saqueo, confiscación y despojo de bienes, exacción o contribuciones arbitrarias, desprotección de heridos y enfermos, ataques al personal sanitario o religioso y a las unidades y los medios de transporte sanitarios, omisión de medidas de protección a la población civil y de asistencia humanitaria, utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, perfidia, servicio forzado a la parte enemiga, ataque a bienes culturales y lugares de culto y daños al medio ambiente.²

2 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH. *Derecho Internacional Humanitario, conceptos básicos, infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, 2007. Págs. 342-473.

- Las violaciones constantes y múltiples al derecho internacional de los derechos humanos han afectado derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.
- La situación de los colombianos y colombianas que están en el exterior es, todavía, un asunto que no ha tenido el desarrollo institucional necesario y no está visible en la agenda pública. A fines de 2012 no eran claros los procedimientos para que las personas declaren, y las zonas de frontera –a pesar de la militarización– siguen siendo zonas en disputa en las cuales se facilita la existencia de economías ilegales que financian los grupos armados, así como también un clima de recurrentes violaciones a los derechos humanos y cruces transfronterizos en busca de protección en las vecinas Venezuela y Ecuador.³

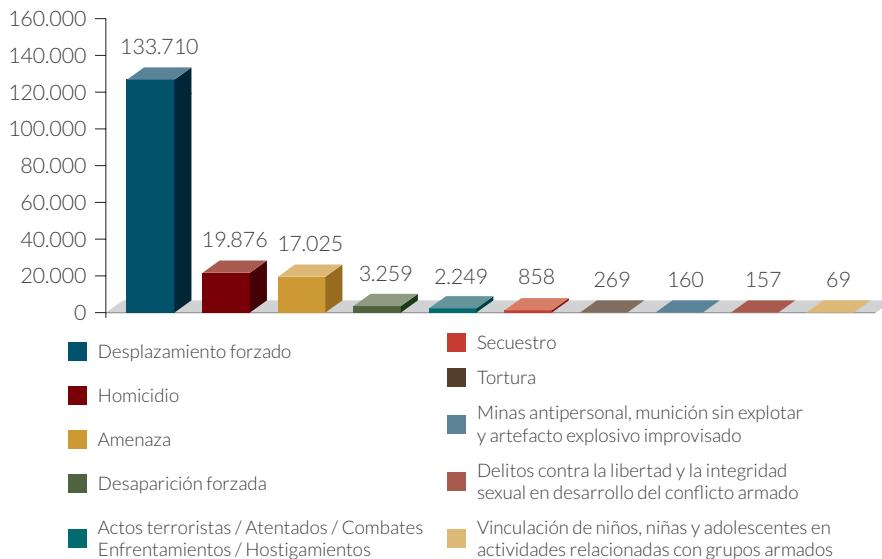
1.1.1. Cifras sobre la magnitud del desplazamiento forzado

Durante el periodo de enero a octubre de 2012, las personerías municipales, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo realizaron jornadas de atención a víctimas, en las que se tomaron 175.704 declaraciones.

De la valoración adelantada por la Dirección de Registro y Gestión de la Información, Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a Víctimas (UARIV), se incluyeron como desplazadas 133.710 personas⁴, el hecho victimizante que más continúa ocurriendo, seguido del homicidio, las amenazas, la desaparición forzada y los actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos y hostigamientos.

3 Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *“Acción regionalizada para la protección y restitución de derechos, asistencia, asesoría y orientación defensorial a población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada. Informe de Monitoreo de Subproyecto”*. Bogotá, 31 de enero de 2013.

4 Esta información fue presentada por la Dirección de Registro y Gestión de Información de la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el 15 de noviembre de 2012, en el marco de la reunión convocada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) en la ciudad de Bogotá, D. C.

Gráfico N°. 1. Magnitud de los hechos victimizantes declarados en 2012


Fuente: Dirección de Registro y Gestión de la Información, Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Bogotá, 2012.

De los datos anteriores, se observa que el desplazamiento forzado es el hecho victimizante de mayor recurrencia.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo en el 2012 registró 88 eventos de desplazamiento forzado de carácter masivo, de los cuales ocho (8) fueron de tipo temporal, ocurridos en el departamento del Cauca. El departamento con mayor número de eventos ha sido Cauca (26), seguido de Nariño (16), Putumayo (12), Chocó (8), La Guajira (6), Norte de Santander (4), Antioquia (3), Córdoba (3), Valle del Cauca (3), Guaviare (2), Risaralda (2), Bolívar (1), Meta (1) y Magdalena (1).⁵

5 Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. "Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado 2012". Op. cit.

1.1.2. Número de hogares y personas afectadas por desplazamientos masivos⁶

De acuerdo con el monitoreo institucional, se conoció que el total de los 88 eventos de desplazamiento masivo ocurridos entre enero y diciembre de 2012 arrojó una cifra de 10.913 hogares desplazados, correspondiente a 44.073 personas. La ciudad con mayor desplazamiento fue Buenaventura, con 1.084 familias y 4.203 personas.

Según datos de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, el Departamento con mayor expulsión de hogares es Cauca, con 2.848 casos y 12.889 personas; Putumayo, con 2.936 hogares y 11.693 personas; Chocó, con 1.307 hogares y 5.008 personas; Valle del Cauca, con 1.156 hogares y 4.404 personas; Nariño, con 850 hogares y 3.732 personas; Antioquia, con 270 hogares y 1.354 personas; Norte de Santander, con 261 hogares y 1.305 personas; Guajira, con 143 hogares y 647 personas; Risaralda, con 126 hogares y 492 personas; Córdoba, con 53 hogares y 250 personas; Bolívar, con 25 hogares y 125 personas; Meta, con 22 hogares y 110 personas; y Guaviare, con 25 hogares y 84 personas.

Tabla N°. 1. Eventos de desplazamiento forzado masivo registrados por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada

Departamento	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado	Número de personas víctimas de desplazamiento forzado
Cauca	2.848	12.889
Putumayo	2.936	11.693
Chocó	1.307	5.008
Valle del Cauca	1.156	4.404
Nariño	850	3.732
Antioquia	270	1.354
Norte de Santander	261	1.305
La Guajira	143	647
Risaralda	126	492
Córdoba	53	250
Bolívar	25	125
Meta	22	110

6 Defensoría del Pueblo. Ibíd.

Departamento	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado	Número de personas víctimas de desplazamiento forzado
Guaviare	25	84
Magdalena	335	n. d.
Total	10.357	42.093

Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes de eventos de defensores comunitarios y asesores regionales de desplazamiento.

1.1.3. Desplazamiento intraurbano⁷

En los últimos años, las cifras acumuladas de desplazamiento intraurbano reflejan un incremento importante. Las ciudades capitales que venían sufriendo este flagelo han mantenido el índice de desplazamiento forzado, como los casos de Bogotá y Medellín. En ciudades intermedias, como Buenaventura, Quibdó y Timbiquí, se presentaron casos de personas desplazadas. Estas ciudades ocuparon el primer, tercer y cuarto lugar, respectivamente, del acumulado histórico.

El referido acumulado muestra que Buenaventura ocupa el primer puesto, con 26.871 personas, seguida de Medellín, con 23.803 personas; Quibdó, con 1.647 personas; Timbiquí, con 1.396 personas; Bogotá, D. C., con 1.252 personas; San Onofre, con 1.115 personas; y Valledupar, con 889 personas.

En el 2011 Medellín fue la primera ciudad con registro de desplazamiento, seguida de Buenaventura, San Calixto (N. S.), Quibdó, Tumaco e Itagüí. El incremento del desplazamiento intraurbano fue importante en la ciudad de Medellín y en lugares como Tumaco (Nariño), Itagüí (Antioquia) y La Victoria (Valle del Cauca).

Durante el 2012 el desplazamiento forzado intraurbano fue particularmente relevante en Buenaventura, Tumaco, Soacha, Medellín y Villavicencio, entre otros lugares.

Cabe señalar que el distrito de Buenaventura es el caso más relevante, donde, entre octubre y noviembre, la situación se agudizó con ocasión de la intensificación de la confrontación de los grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), conocidos como Los Urabeños, y La Empresa, a raíz de la

⁷ Defensoría del Pueblo. Ibíd.

ruptura de un acuerdo tácito bajo el cual operaron desde el 2011, lo que les permitió distribuirse el territorio del referido puerto.

Este hecho derivó en un incremento de las violaciones a los derechos humanos y en reiteradas infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cuya consecuencia más grave fue la ocurrencia de ocho (8) eventos de desplazamiento masivo que afectaron a seis (6) barrios de Bajamar, más de 1.500 familias y 5.000 personas.

En suma, el desplazamiento intraurbano hoy en día es un hecho de intervención pública que requiere una mayor y efectiva respuesta, el cual por lo general se invisibiliza en el discurso oficial y presenta significativas barreras para ser reconocido en los sistemas de registro oficial. Por otra parte, el restablecimiento es un acto humanitario para el cual no existe una respuesta específica.

1.1.4. Situación de la recepción⁸

Según el Registro Único de Víctimas, el acumulado de personas desplazadas entre 1997 y 2012 arroja la siguiente distribución: Antioquia (18% del total registrado, con 708.565 personas), Bogotá, D. C. (8,3% del total registrado, con 325.904 personas), Bolívar (5,9% del total registrado, con 232.941 personas), Valle del Cauca (5,9% del total registrado, con 231.959 personas), Magdalena (4,8% del total registrado, con 188.251 personas) y Nariño (4,6% del total registrado, con 182.361 personas).

Igualmente, entre 1997 y 2012 los municipios de mayor recepción fueron: Bogotá, D. C. (8,3% del total registrado, con 325.904 personas), Medellín (5,79% del total registrado, con 228.397 personas), Santa Marta (2,93% del total registrado, con 115.675 personas), Sincelejo (2,28% del total registrado, con 90.221 personas), Cali (2,15% del total registrado, con 84.940 personas), Valledupar (1,94% del total registrado, con 76.630 personas), Villavicencio (1,89% del total registrado, con 74.751 personas) y Buenaventura (1,88% del total registrado, con 74.437 personas).

En 2012 se mantuvo la tendencia a que sean las grandes urbes las que reciban el mayor número de personas en condición de desplazamiento.

.....
8 Defensoría del Pueblo. Ibíd.

1.1.5. Debilidad en la protección de la población desplazada y en riesgo de expulsión

Una de las fallas que continúan profundizándose y afectando gravemente los derechos fundamentales de la población desplazada es la falta de medidas oportunas y eficaces para proteger los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad, falencia que resulta más aguda en relación con aquellos líderes que se encuentran en procesos de restitución de tierras o en retornos.

Un caso emblemático es la región de los Montes de María, en el departamento de Bolívar, de la cual la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de un incremento en las amenazas contra los líderes reclamantes, particularmente de la Mesa de Víctimas de El Carmen de Bolívar. Entre ellos están líderes de procesos de retorno, de restitución de tierras y acompañantes.

El incremento de las amenazas e intimidaciones, que han continuado de manera sistemática hasta la fecha, ha tenido lugar principalmente a través de mensajes de texto por teléfono celular y coincide con el anuncio de la microfocalización de la parte baja de este municipio por parte de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras.

Estos hechos de amenazas de El Carmen de Bolívar llevaron al desplazamiento de siete (7) líderes, la mayoría miembros de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas; entre estos, los representantes departamentales y nacionales de este municipio. Cabe resaltar que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitió el informe de riesgo 007-12, del 15 de mayo de 2012, que cubre a El Carmen de Bolívar, entre otros municipios, y el cual llevó a que el 1º de junio del 2011 la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) emitiera una alerta temprana.

Los homicidios de Orlando Guaca el 30 de agosto de 2012, en Florencia, y de Miller Angulo, en diciembre del mismo año, en Tumaco, ambos líderes y voceros de las mesas departamentales de víctimas de los departamentos de Caquetá y Nariño, respectivamente, denotan la falta de medidas oportunas y eficaces de protección, no obstante que en ambos casos existían solicitudes ante la Unidad Nacional de Protección.

1.1.6. Barreras institucionales para el reconocimiento de personas desplazadas por grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia

Uno de los mayores inconvenientes que están viviendo las familias, personas y comunidades afectadas por el desplazamiento forzado es la falta de reconocimiento como víctimas afectadas por los grupos armados posdesmovilización de las AUC, que el Gobierno nacional denomina *bacrim* (bandas criminales), en razón de que se considera que no son un grupo armado ilegal que haga parte del conflicto armado tal como lo estipula el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Bajo este argumento, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a Víctimas (UARIV) viene negando la inclusión en el Registro Único de Víctimas a las personas afectadas por hechos perpetrados por los grupos armados posdesmovilización de las autodefensas.

Para la Defensoría del Pueblo es claro que luego de la desmovilización de los grupos de autodefensa surgieron varias agrupaciones que han mantenido los discursos, los fines, las estructuras militares, su presencia y control territorial en zonas rurales y urbanas donde antiguamente operaban los paramilitares, y han continuado un ejercicio de terror e intimidación a la población campesina, a las organizaciones sociales y a los grupos étnicos. Su accionar tiene efectos negativos sobre los derechos de las comunidades, y la crisis humanitaria en materia de desplazamiento se recrudece.

El accionar de los grupos mencionados, y al mismo tiempo de la guerrilla, está provocando en estos contextos situaciones de crisis humanitaria y eventos masivos de desplazamiento forzado que requieren su reconocimiento por parte de los gobiernos nacional y territorial, para que se brinde la atención adecuada. El no hacerlo está impidiendo la gestión humanitaria del Estado, a lo que se agregó en el pasado año 2012 el ostensible retraso en la valoración de las declaraciones y su inclusión en el nuevo Registro Único de Víctimas, lo que conllevó el incremento de gastos en materia de ayuda inmediata por las entidades territoriales de municipios con poca capacidad fiscal, que es donde ocurren los desplazamientos masivos, tal como en Buenaventura, San Juan, en el Chocó, y Ricaurte, en Nariño, por mencionar solo algunos.

Los entes territoriales manifiestan, con razón, que los recursos que deben dedicar durante meses a la atención humanitaria inmediata podrían ser dirigidos a la implementación de soluciones duraderas que contribuyan a la estabilización social y económica de la población y, por esa vía, a la superación del ECI en materia de desplazamiento.

Por otra parte, cuando se agotan los recursos para este componente se inicia un peregrinaje de una entidad a otra (Alcaldía-Unidad de Víctimas-Gobernación departamental) para solicitar el acceso al derecho.

Estas personas quedan en un limbo humano y jurídico dado que no salen de la situación de emergencia y no pueden ingresar a los programas de estabilización socioeconómica. Estos hechos ponen en evidencia la necesidad de revisar la situación de las políticas de atención en el marco de la persistencia del ECI y de la transición institucional dispuesta por la Ley 1448, aspectos que serán el objeto de los siguientes dos apartados.

1.2. Situación de las políticas públicas dispuestas para la atención al desplazamiento forzado

Con ocasión de la expedición de la Ley 1448, el Gobierno nacional, en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), anunció que con esta norma se lograría superar el estado de cosas unconstitutional (ECI)⁹, posición que se reafirmó en 2012 en la audiencia desarrollada por la Corte Constitucional el 1.^º de marzo.

Sin embargo, la gestión adelantada en ese año por las entidades del nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) muestra que esa posición era apresurada y que se requiere que las nuevas políticas pasen de la fase de diseño y empiecen efectivamente a operar, para así saber si ese diseño es válido o no.¹⁰

9 Ver al respecto "Numeral 1.1 Compromiso del Gobierno nacional en el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004". Contenido en *"Informe del Departamento para la Prosperidad Social en respuesta al Auto de seguimiento 219 de 2011"*. Bogotá. Noviembre de 2011.

10 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. "Numeral 1.1. Análisis de la transición entre el SNAIPDV al SNARIV". Contenido en *Analisis del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 y sus Autos de seguimiento en materia de las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*. Bogotá. Octubre de 2012.

En 2012, el seguimiento de la Defensoría del Pueblo a los desarrollos reglamentarios de la Ley 1448 permitió determinar que no se trataron las fallas institucionales que mantienen vigente el ECI y hubo serios problemas de operación en campos de políticas como la toma de declaración-valoración-inclusión en el Registro Único de Víctimas, así como en la permanencia y fortalecimiento de los equipos humanos dispuestos para la atención al desplazamiento forzado que existían previamente a la Ley 1448 y se crearon bajo la Ley 387 de 1997 y el proceso de la Sentencia T-025.

En conclusión, el enfoque y manejo de la transición institucional produjo, durante el primer semestre del 2012, la parálisis de la gestión y la pérdida de saberes acumulados, así como discursos que progresivamente iban invisibilizando la persistencia del desplazamiento como campo de política autónomo.

Dado este contexto, la Defensoría del Pueblo se refiere a continuación a la situación de tres (3) campos de políticas de atención al desplazamiento, que considera determinantes para superar el ECI, y cuyo comportamiento en 2012 permitió hacer visibles la situación y las dinámicas de las políticas de atención al desplazamiento: 1. Grupos étnicos, 2. Estabilización socioeconómica (vivienda y generación de ingresos), y 3. Retornos y reubicaciones.

1.2.1. Dinámica de las políticas de atención a los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en situación de riesgo y desplazamiento¹¹

La formulación de políticas de atención para los grupos étnicos se ha concentrado en el desarrollo de una serie de medidas para dar cumplimiento a los Autos diferenciales 004 y 005 de 2009; sin embargo, los autos inciden solo en una parte de los marcos de política que afectan las condiciones de vida de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y no existe un marco unificado, por lo que hay una diversidad de normas que, desde diferentes frentes sectoriales (seguridad, cultura,

11 Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. "Numeral 3.2. Pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes". Contenido en *Ánalisis del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 y sus Autos de seguimiento en materia de las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición*. Op. cit.

educación, salud y tierras, entre otros), impactan en las condiciones de vulnerabilidad estructural identificadas.

Aunque parece tomar fuerza el conjunto de normatividades que surgen de las estrategias/prioridades de desarrollo económico y de seguridad de Estado, el ejercicio del derecho a la consulta previa tiende a enunciarse, desde algunas voces, como un procedimiento, una formalidad o, en otros casos y una postura más radical, como un obstáculo.

En el análisis de los procesos adelantados por las entidades estatales para dar cumplimiento a los autos étnicos emitidos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 se hacen visibles las siguientes dinámicas o tendencias:

Enfoque eficientista en la gestión, lo que lleva a adoptar medidas de corto plazo. Esto genera reportes de actividades que no impactan en la resolución de los problemas de vulnerabilidad estructural determinados en los autos étnicos, lo cual lleva a una atención de corte asistencialista y a una presencia dispersa de las entidades en el territorio.

Se reduce el margen para el análisis, debate y búsqueda de acuerdos entre autoridades estatales y ancestrales. Ante pueblos con baja capacidad organizativa (como los hitnu y jiw) se tiende a reducir la incidencia de las autoridades tradicionales en los contenidos de los programas y la mecánica de operación de las entidades nacionales en el territorio.

Las actividades de las entidades del nivel nacional tienden a desarrollarse de manera desarticulada de las autoridades territoriales. No son claros ni el rol ni los recursos que estas aportan cuando se pasa de la fase de diseño (asumida principalmente por el Ministerio del Interior y por la Unidad de Víctimas).

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 del goce efectivo de los derechos al territorio, medio ambiente y derechos humanos, así como graves perjuicios por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

1.2.2. Política de vivienda y generación de ingresos¹²

La vivienda y la generación de ingresos son indispensables para lograr el restablecimiento de derechos de la población desplazada; sin embargo, es en los campos de la política donde más inquietudes e insatisfacciones presenta.

Se ha pretendido satisfacer esos derechos con los mecanismos fijados por la política social regular, con lo cual se dejan de lado las particularidades de esta población y se tiende a asemejarla a una variante de los llamados 'pobres extremos'. Esta decisión explica, en parte, el significativo rezago en la cobertura de este derecho.

En este marco, frente a cada uno de estos derechos, se tiene:

Vivienda

Para dar cuenta de este problema de cobertura, el Gobierno nacional consideró que el problema estaba en el cierre financiero, de manera que las familias en situación de desplazamiento pudieran adquirir en el mercado inmobiliario una vivienda de interés social, para lo cual la solución era proveer los recursos adicionales.

En efecto, 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 en el Decreto 4800 de 2011 permiten aseverar que se insiste en la fórmula de un subsidio monetario que debe ser complementado por la familia, esquema que las propias autoridades gubernamentales reconocen que carece de eficacia¹³; al respecto, la Corte Constitucional, en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, ha ordenado la reforma de la política en esta materia.¹⁴

12 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. *Acceso y ejercicio del derecho a la vivienda y generación de ingresos de la población desplazada*. Bogotá. Diciembre de 2012.

13 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.

14 Considera la Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011: "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 sigue 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 1 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 entre-

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 cobertura¹⁵ requieren 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, es pertinente la revisión de los programas dispuestos, de modo que procure soluciones que contribuyan a garantizar el goce efectivo de este derecho para la totalidad de los hogares registrados en el RUPD¹⁶ y para 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' descrita en el documento CONPES 3712 de 2011.

Frente a la noción de 'reserva técnica', su aplicación posibilita una limitación en el acceso, que, según su cálculo de víctimas por reparar, es de 618.000 hogares activos, ante un total de 891.789 actualmente registrados, lo cual implica que en la actualidad se postergue nuevamente la realización efectiva del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

Por último, con la Ley 1537 se produjo en 2012 un significativo cambio normativo que impacta en el acceso a la vivienda de las familias en situación de desplazamiento; sin embargo, dado lo reciente del programa que se desprende de esta norma, se requiere tiempo para determinar sus efectos en la resolución del rezago existente en cobertura. De manera preliminar, se puede afirmar que el nuevo marco de política no fue diseñado para dar cuenta de los mandatos del Auto 008 de 2008 o de la Ley 1448 de 2011. Más allá de sus efectos positivos, hace visible la tendencia a considerar a las personas desplazadas, y a las víctimas en general, dentro de las categorías de población vulnerable por pobreza o pobreza extrema.

garle 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. Octubre de 2011. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/file-admin/Documentos/BDL/2012/8444.pdf?view=1>

15 De un universo aproximado de 38.000 hogares con subsidio asignado no aplicado, 71.000 en estado calificado y 400.000 hogares no postulados.

16 Que según corte de 30 de septiembre de 2011 asciende a 891.789 hogares.

Generación de ingresos

La generación de ingresos es un concepto que implica que la población desplazada supere la línea de pobreza e indigencia a partir del fortalecimiento de su capacidad productiva, de manera que alcance por lo menos un ingreso autónomo del núcleo familiar.

Se empiezan a encontrar limitantes en materia de generación de ingresos para la población desplazada a partir de la propuesta del marco normativo, ya que el contenido de este derecho, cuyo acceso se debe garantizar a partir de planes, programas y proyectos¹⁷, se reduce a lo que ofrecen del SENA y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que recogen parte de los lineamientos del CONPES 3616 de 2009.¹⁸

Por otra parte, el Gobierno nacional ha venido manifestando que la herramienta con la que dio respuesta a las órdenes del Auto 008 de 2009 de la honorable Corte Constitucional (CC) es el citado CONPES 3616 de 2009; sin embargo, “sus lineamientos no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación”, por lo que es deber del Ministerio de Trabajo “seguir en su construcción y ejecución”.¹⁹

Lo anterior significa que se vuelve a iniciar el ciclo de reformulación de la política de generación de ingresos, ahora no a partir del aumento de la capacidad productiva –como se concebía en el CONPES 3616 de 2009 y en contradicción con sus propios planteamientos²⁰–, sino capacitando a los desplazados y desplazadas para que

17 Estos planes, programas y proyectos deben contar con la oferta de las entidades del SNARIV que tienen responsabilidades en el marco de la política de generación de ingresos, tales como Ministerio de Educación, Icetex, Incoder, Bancoldex, Ministerio de las Comunicaciones y Nuevas Tecnologías.

18 Tomado del documento emitido por la Subdirección General del DPS elaborado el 23 de octubre de 2012 ...“*De acuerdo con el CONPES 3726, por medio del cual se desarrolla el Plan Nacional de Atención Integral a las Víctimas (PNARIV), la oferta de generación de ingresos se enmarca en cinco (5) fases: 1) Caracterización del perfil productivo de la población, 2) Orientación Ocupacional, 3) Educación y Formación para el Trabajo, 4) Iniciativas Productivas dependiendo de las características de la población, ya sea a nivel urbano (empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento de iniciativas ya existentes) o rural (empleabilidad, asistencia técnica y/o proyecto productivo agropecuario si el beneficiario tiene acceso a tierras), y 5) Seguimiento y acompañamiento*”.

19 Tomado del documento de orientaciones técnicas a los comités territoriales de justicia transicional, elaborado en el marco del subcomité técnico nacional de restitución, donde se está diseñando la política de generación de ingresos de las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado.

20 Tomado de *Memorias del Foro Político de Generación de Ingresos para la Población Desplazada*. Bogotá, 3 de julio de 2009. De acuerdo con lo manifestado por una funcionaria del Gobierno nacional, la política de generación de ingresos “está centrada en la construcción de capacidades y a aumentar las posibilidades de que la

ingresen en el mercado laboral colombiano según los lineamientos de una política sectorial nacional, como es la de trabajo y empleo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y dejando a este sector el diseño de la política de atención integral y reparación a las víctimas.

Si bien el documento CONPES en mención tiene entre sus objetivos mejorar las competencias como mano de obra a través de la capacitación, lo pretendido no es potenciar la demanda de esta, sino aumentar la capacidad productiva de la población desplazada y apoyar proyectos productivos.

Por tal razón, en 2012 se vuelven a realizar cambios en términos de diseño y coordinación de los planes, programas y proyectos dispuestos para la generación de ingresos de la población desplazada, ya que en las respuestas²¹ a la Corte Constitucional, en el marco de las órdenes del Auto 219 de 2011, el Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (entidad líder de la política de generación de ingresos de la población desplazada), se comprometía a implementar un plan de trabajo con un cronograma de seis (6) meses para avanzar en las acciones del CONPES 3616, las cuales deben ser diseñadas en el seno de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, instancia nacional colegiada creada para el diseño de dicha política.

Por otra parte, en el marco de la transición institucional de la Ley 1448 se produjo un cambio en el ente responsable de impulsar las medidas del CONPES: el Ministerio de Trabajo asume la responsabilidad de elaborar los lineamientos de la política de empleo para las víctimas, lo que implicará que incorpore en esta las herramientas para desarrollar las acciones previstas en el CONPES 3616²², instrumento que en diciembre de 2012, de manera oficial, no había sido replanteado, sino que fue ratificado en el informe presentado a la HCC en el marco del Auto 385 de 2010, y por tal razón hace parte de la política actual para la población desplazada.

población desplazada y población pobre extrema pueda acumular activos. Por lo tanto, no es una política de generación de empleo ni una transferencia de renta directa a las familias”.

21 Informes presentados el 8 de noviembre de 2011 y el 31 de mayo de 2012 por el DNP en respuesta a la orden 10 del Auto 219 de 2011.

22 Estas ofertas se deben coordinar y diseñar en el subcomité de atención y asistencia que establece el Decreto 4800 de 2011.

En conclusión, se espera que en 2013 se avance en el proceso de reformulación y ajuste de las políticas públicas de atención y restitución de los derechos de la población desplazada, en el marco de la reparación que se está definiendo en la Ley 1448 de 2011.

La Defensoría del Pueblo considera que se debe tener en cuenta que, no obstante que la población desplazada se encuentra –al igual que la población vulnerable– en un estado de pobreza extrema o pauperización, este estado es temporal y consecuencia del desplazamiento, de sus secuelas y de la dificultad que tienen las víctimas para acceder al restablecimiento de sus derechos, en este caso, a la oferta de servicios que permitirán que esta población, a través de la generación de ingresos autónomos, pueda restablecer su plan de vida en los aspectos individual y colectivo.

1.2.3. Política de retornos y reubicaciones

La Defensoría del Pueblo, entre 2011 y 2012²³, mediante un estudio sobre los procesos de retornos y reubicaciones, ha hecho visible las carencias de la estrategia “Retornar es Vivir²⁴”, en particular en materia de 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, aspectos que afectan la sostenibilidad de los procesos de retorno desplegados.

23 Para una evaluación detallada de la operación de la estrategia de retornos, se recomienda ver: *Informe de retornos y reubicaciones en respuesta a la orden 20 del Auto 219 de 2011*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, febrero de 2012. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/desplazados/inf_retornosAgosto2012.pdf.

24 *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 buscaba que más de 3.000 familias afrocolombianas, campesinas e indígenas mejoren su calidad de vida. Dentro de su Política Pública 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.*

En el informe, la Defensoría del Pueblo concluyó que el cumplimiento de los principios generales de los retornos y las reubicaciones²⁵ es el siguiente:

- a. **Voluntariedad:** persisten las fallas mencionadas por la Corte Constitucional, en la medida en que la atención en los lugares de recepción continúa siendo precaria y no posibilita la integración local ni las condiciones mínimas de vida de los hogares desplazados.

Adicionalmente, la oferta institucional está concentrada en los retornos que ya han tenido lugar, la inmensa mayoría de ellos sin acompañamiento del Estado, es decir, sin que se hubieran garantizado los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

- b. **Seguridad:** las fallas identificadas por la Corte Constitucional no han sido superadas, puesto que persisten situaciones de riesgo para la población retornada y algunos comportamientos de la fuerza pública que pueden aumentarlas.
- c. **Dignidad:** de lo manifestado por el Gobierno nacional en el Informe a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, cabe concluir que existe la intención de construir e implementar nuevos esquemas de intervención para procesos de retornos, lo que incluye realizar ajustes a la política existente, incorporando otras acciones y proyectos.

Estos cambios en la política pública, empero, estaban en su mayoría previstos para que iniciaran su implementación a finales de 2011 o en el transcurso de 2012. Sin embargo, en la fecha de entrega de dicho informe, a fines del mes de agosto, no se observaban cambios sustanciales en los esquemas de atención de los retornos.

Como producto de las labores de la Defensoría del Pueblo se puede observar que el enfoque de política se concentra en atender los retornos que ya ocurrieron y ex-

25 Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, "Informe en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en respuesta del Auto 219 de 2011. Análisis y valoraciones de la política pública de retornos y reubicaciones". Agosto, 2012.

http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/desplazados/inf_retornosAgosto2012.pdf.

cluye tácitamente el acompañamiento a nuevos retornos colectivos, con lo que se incumple en forma continua el principio de voluntariedad.

Ejemplo de ello es el incentivo al retorno denominado “Familias en su Tierra”, respecto del cual el Gobierno nacional señaló que existe una meta de 60.000 hogares que ingresarán de manera progresiva al programa entre los años 2011 y 2013, iniciando con 20.000 hogares en el primer año, lo que hace necesario ahondar en la revisión y seguimiento a la aplicación de su metodología de focalización²⁶, de manera que no se impida incluir en la estrategia aquellas familias y comunidades que llevan varios años desplazadas y no han retorna.

Conclusión

La Defensoría del Pueblo, como un producto de la labor defensorial de protección a los derechos de la población en riesgo y situación de desplazamiento, logró constatar que en 2012, lamentablemente, aún persistía el desplazamiento forzado y que, por ende, la situación de emergencia humanitaria tiende a ser crónica.

Estos son hechos que progresivamente están siendo invisibilizados en el discurso oficial e incluso en el de agentes humanitarios nacionales e internacionales, como si la expulsión de personas y comunidades fuera cosa del pasado y estuviésemos en un momento de posconflicto.

La persistencia de hechos de desplazamiento y el incremento de fenómenos como el desplazamiento intraurbano, los desplazamientos masivos y el invisible confinamiento deben llevar a emitir un mensaje de alerta sobre lo equivocada que es tal posición, dadas sus implicaciones en materia de protección.

El seguimiento que hace la Defensoría del Pueblo permite hacer visible la persistencia de las carencias institucionales que generan el ECI, lo que evidencia que el desarrollo normativo adelantado entre fines de 2011 y el 2012 (por ejemplo, los de-

26 La estrategia se focaliza en tres (3) 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.

cretos 4800 de 2011 y 790 de 2012) estuvo centrado en la institucionalización del SNARIV y no en la eliminación de las barreras de acceso y reforma de los programas y sistemas de información que contribuyan a la resolución del ECI.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que la transición institucional que prescribe la Ley 1448 está implicando la invisibilización del desplazamiento y, en particular, la pérdida de los saberes acumulados (como en el equipo que manejaba los procesos de retorno en la extinta Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) y de los avances normativos logrados mediante la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004, hecho que está expresando retrocesos en la atención y en una visión restrictiva del alcance de los derechos por restablecer.

En conclusión, hoy en día coexisten dos posiciones contrapuestas frente a la orientación que debe tener la atención a las personas en situación de desplazamiento: por un lado, la de los artículos de la Ley 1448 y decretos reglamentarios como el 790 de 2012, que reconocen la vigencia de la atención a las personas desplazadas como un campo autónomo de políticas públicas, y, por el otro, la de los argumentos de funcionarios gubernamentales que hacen parte del SNARIV y la estructuración/ajuste de los programas y recursos dispuestos para ejecutar la Ley 1448, que enuncian lo contrario, es decir, que ya no debe hablarse de atención a desplazados, sino de reparación y restitución a víctimas.

Para la Defensoría del Pueblo es necesario que se adopte un enfoque de complementariedad entre ambas leyes y no de sustitución. Por tanto, considera que es insostenible e inconveniente para la protección de los derechos de las personas y comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento que se mantenga esa dualidad en el discurso y prácticas oficiales, por lo que considera y recomienda que, mientras persista el estado de cosas constitucional, las autoridades responsables dentro del SNARIV manejen una agenda de atención al desplazamiento que tome como eje articulador los desarrollos de la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y, como componente complementario, los avances en reparación que fija la Ley 1448 de 2011.

C.2. La implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras

En este informe se hace mención a los hallazgos de la Defensoría del Pueblo en su gestión de seguimiento al proceso de diseño y ejecución de la ley de víctimas y restitución de tierras sancionada por el presidente de la república el 10 de junio de 2011. Adicionalmente, se enunciarán aquellos aspectos que siguen siendo obstáculos para el acceso efectivo de las víctimas a sus derechos de verdad, justicia y reparación:

1. A diferencia del proceso anterior, se destaca la voluntad política del Estado y la de quienes permitieron materializar un anhelo de múltiples sectores políticos, sociales y de organizaciones de víctimas que presenciaron el reconocimiento del Ejecutivo y del Legislativo, para contar con un marco legal que brindara la atención correspondiente desde la asistencia inmediata hasta la reparación, bajo los enfoques de integralidad y de atención diferencial, que permiten dar visibilidad a diversos sujetos afectados por la violencia.

Consagrarse que la victimización se da a partir del hecho –y no del agente o sujeto que lo comete–, así como del reconocimiento expreso del concepto de conflicto armado, permitió que la noción de víctima tuviera un alcance amplio, de modo que las víctimas afectadas en el marco de esta situación de Colombia pudieran acceder a los beneficios consagrados en la ley.

2. La legislación incorporó en sus principios los estándares internacionales sobre derechos de las víctimas, los cuales son guía importante para establecer los li-

neamientos técnicos que sirven de soporte al desarrollo de los programas de reparación que están siendo reglamentados por el Ejecutivo.

3. Se consagró el enfoque diferencial de manera transversal como un requisito que debe estar presente en todo el proceso de diseño y en su implementación y seguimiento. En particular, se enfatizó en la realización de los derechos de las mujeres, niños y niñas, lo cual constituye un avance en la determinación de condiciones de acceso de carácter especial a este tipo de víctimas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión, así como de observar las directrices que en tal sentido en los últimos años ha venido planteando la Corte Constitucional de Colombia.
4. Se reconoce que la participación de las víctimas constituye un reto –en perspectiva de política pública– de control social y de ejercicio efectivo del derecho a la participación, más allá de un requisito formal de acceso a espacios de decisión, comoquiera que garantizar la participación de las víctimas en los escenarios de diseño, debate y ejecución de la política tanto a nivel nacional como territorial es tal vez uno de los mayores desafíos que contempla esta ley.
5. Finalmente, la ley de víctimas establece medidas en todos y cada uno de los componentes de la reparación (restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición) y se destaca el capítulo de restitución de tierras. En este último caso, se crea un sistema mixto que incorpora un procedimiento administrativo previo y un proceso judicial que dirimirá y reconocerá la restitución jurídica y material de las víctimas afectadas por los fenómenos del despojo o del abandono forzado de sus tierras, de modo que puedan reclamarlas de manera expedita y con algunas ventajas derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y de la creación de presunciones de despojo.

Limitaciones

Algunos temas resultan complejos y podrán generar limitaciones a la hora de cumplir con los fines que se propuso la ley de víctimas.

1. Si bien es cierto que esta ley tiene un enfoque de carácter administrativo, que subyace en el origen o fuente de diseño y ejecución de los programas de reparación, no se

puede dejar de lado el esclarecimiento histórico; es decir, la búsqueda y el reconocimiento de la verdad podría quedar en el vacío si no se implementan iniciativas de memoria que busquen satisfacer el derecho de las víctimas y de la sociedad en general a saber con certeza lo ocurrido. Adicionalmente, esta ley no excluye el derecho de las víctimas a lograr la justicia y por tanto acceder a estos escenarios en reconocimiento de los daños cometidos contra ellas, por lo que debe quedar explícito que sin una política efectiva que judicialice los más graves hechos y delitos atroces cometidos en el conflicto, las medidas de reparación quedan vacías en su contenido –sin importar que el escenario de justicia efectiva surja en forma paralela–, pues lo que finalmente se busca es que se permita a las víctimas disfrutar sus derechos.

2. Se ha venido observando, desde el inicio de la vigencia de esta ley, que la inclusión de cierto tipo de víctimas genera polémicas y puede resultar hasta injusta su exclusión; nos referimos a: 1) la exclusión de las personas que hayan pertenecido a grupos armados al margen de la ley, lo cual es problemático, pues si un paramilitar o un guerrillero son torturados, no dejan de ser víctimas, a pesar de ser también culpables; 2) aún no es claro si están o no incluidas en los beneficios las personas victimizadas por los grupos armados que se activaron después de la desmovilización de los paramilitares, las que están siendo vulneradas en sus derechos fundamentales como la vida, la libertad, la seguridad y la integridad, y 3) la ley estipula que se podrán obtener reparaciones administrativas materiales por hechos posteriores a 1985 y, dado que no fueron claros los criterios a partir de los cuales se fijó el marco temporal que la ley señala, en lo que se refiere a este tipo de víctimas, no hay medidas que reconozcan de forma material el daño causado ni el acceso a programas de rehabilitación o restitución.
3. A pesar de que la ley fue sancionada en junio de 2011, la Defensoría evidencia que persisten demoras en el proceso de reglamentación de los programas y mecanismos especiales para los sujetos colectivos o grupos sociales afectados por la violencia, los colombianos residentes en el exterior que huyeron de la violencia, los mecanismos preferentes de acceso de las mujeres a la restitución de tierras y la forma como los niños, niñas y adolescentes pueden acceder a las medidas de reparación, en particular a la indemnización, los programas de atención sicosocial y los programas de acceso al empleo urbano y rural. La carencia de ellos no permitirá cumplir el cometido de integralidad que plantea la ley, pues hasta la fecha solo se está cumpliendo con la medida de indemnización administrativa, y

únicamente respecto de las víctimas que en programas administrativos de esta naturaleza hicieron con anterioridad la solicitud al Gobierno nacional.

4. La efectividad de los instrumentos de protección a las víctimas sigue siendo reclamada frente a la garantía de sus derechos, de modo que la seguridad de las víctimas, sobre todo los reclamantes de tierras, es un reto muy importante que ha sido cuestionado por las víctimas, sus organizaciones y los propios organismos de control, dada la poca efectividad de dichos instrumentos. A pesar del esfuerzo hecho, se siguen presentando amenazas y asesinatos de víctimas que lideran este tipo de reclamaciones. Estas dicen constantemente que es necesario avanzar en las investigaciones penales en relación con las amenazas o atentados de los cuales son objeto. Señalan que las denuncias que interponen no suelen tener resultados efectivos, y en la inmensa mayoría de los casos los hechos quedan en total impunidad.
5. Por lo observado, las adecuaciones institucionales para cumplir con los retos de la ley de víctimas son precarias, de manera que se recomienda –a partir de experiencias en procesos anteriores adelantados en el país, como fue el Sistema de Atención a la Población Desplazada– que no se genere excesiva concentración de funciones y programas en pocas instituciones y que no haya intervenciones limitadas por otras entidades responsables, para no desnaturalizar el enfoque de articulación, complementariedad y concurrencia del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.
6. Los temas del impacto fiscal y presupuestal y de la inversión del Estado para poner en marcha los programas de asistencia, reparación y blindar a la institucionalidad con la capacidad y sostenibilidad requeridas siguen siendo el reto más importante en la ejecución de la ley de víctimas. En la medida en que el Estado y la sociedad, con el apoyo subsidiario de la cooperación internacional, hagan fiscal, presupuestal y operativamente viable la ley de víctimas, los postulados de reconciliación y paz se harán una realidad en Colombia. De lo contrario, estos se tornarán negativos si no se traduce la acción estatal en medidas concretas y específicas en favor de las víctimas, más allá de la entrega de dineros o de beneficios que a la postre no siguen el enfoque de la reparación integral.

El escenario al cual se enfrentó la entidad representó y sigue representando una difícil situación para las víctimas en cuanto al restablecimiento de sus derechos y un

reto para la Defensoría, que exige intervenir de manera adecuada para minimizar los riesgos o barreras de acceso, tales como:

1. **Condiciones de vulnerabilidad por dificultades de acceso a los servicios básicos.** Las carencias económicas y materiales que presentan las víctimas hacen difícil un conocimiento adecuado de sus derechos, obstaculizan su presentación ante las autoridades para pedir orientación y apoyo e inciden negativamente en su plena participación en el proceso judicial.
2. **Acceso restringido a la información.** Teniendo en cuenta que el conflicto generó mayor impacto en poblaciones rurales, las víctimas se encuentran aisladas de los procesos y procedimientos creados para la restitución de derechos. Por ello, constituye un desafío descentralizar las funciones de las entidades del sistema de atención y reparación, de modo que se pueda atender y orientar a las víctimas que se encuentran en lugares apartados.
3. **La persistencia del conflicto incide en el panorama jurídico de víctimas y victimarios.** Uno de los factores que atenta contra los esfuerzos en favor de los derechos de las víctimas es la existencia de zonas que permanecen bajo la influencia de grupos armados ilegales, los cuales hacen uso de la violencia para evitar el ejercicio de la ley, la consolidación institucional y la resolución pacífica de los conflictos. Lo anterior constituye una amenaza de carácter multidimensional que afecta a las víctimas en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.
4. **Recurrencia de hechos victimizantes.** Estos hechos –tales como la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, la violencia sexual en el marco del conflicto, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las minas antipersonales– muestran las carencias en políticas públicas de prevención y de protección de los derechos humanos.
5. **Falta de claridad de los roles y responsabilidades de los entes locales respecto de sus obligaciones.** Esta ha derivado en la necesidad de generar acciones de descentralización de la atención para coadyuvar, complementar y hasta suplir las fallas de actuación de los responsables locales que propician, como consecuencia, la falta de atención a las víctimas en temas tan sensibles como la asistencia inmediata o el auxilio funerario.

6. Limitada actuación del Ministerio Público en los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías. Limitación que se evidencia en la falta de información, la carencia de recursos técnicos y humanos y la falta de voluntad en cuanto a sus tareas y roles establecidos en la ley de víctimas, tanto en los procesos de toma de declaración como en las rutas de acceso a sus derechos. Las personerías municipales son la institucionalidad más próxima en los lugares a los que acuden en primera instancia las víctimas para ser orientadas, reclamar la atención y exigir respuesta ante la vulneración de sus derechos.
7. Falta de un mecanismo transitorio para la atención sicosocial de las víctimas. Es una de las debilidades más importantes detectadas en el escenario actual. Si bien el programa nacional se encuentra en construcción, persisten dudas y preocupaciones sobre sus componentes y eficacia, especialmente por su vinculación con un sistema de salud que actualmente enfrenta una crisis seria, así como por el compromiso que deben asumir las entidades locales y regionales que, a menudo, tampoco tienen la capacidad necesaria para la atención sicosocial adecuada y oportuna a las víctimas. En otras palabras, no hay oferta estatal para este tipo de medidas de rehabilitación.
8. Incumplimiento de los términos para la inclusión en el registro de víctimas. Se limita el acceso de las víctimas a la asistencia y reparación de sus derechos, por lo que –ante la falta de valoración oportuna y de notificación de su no inclusión– se les generan barreras legales, dado que no han ejercido los recursos de ley para lograr modificaciones de la decisión contraria a sus derechos.
9. Carencia de mecanismos claros y viables de articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial. No se han facilitado acciones coordinadas para el cumplimiento de los planes de acción, lo que es un serio obstáculo que afecta la atención oportuna de las víctimas, tanto como las debilidades encontradas en los procesos de coordinación inter- e intrainstitucional y la excesiva centralización de la toma de decisiones en Bogotá, que da como resultado la falta de decisión frente a las peticiones con la celeridad y oportunidad que se requiere.

Finalmente, respecto del proceso de participación de las víctimas, la Defensoría del Pueblo ha venido presentando de manera progresiva a la Unidad de Víctimas un conjunto de recomendaciones en torno al proceso adelantado para cumplir con el

mandato de facilitar el derecho de participación efectiva. En tal sentido, mediante la circular 004 del 29 de junio de 2012, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas emitió lineamientos para la conformación de espacios de interlocución transitorios que garanticen la participación de las organizaciones de víctimas y de defensoras de los derechos de estas en la discusión y aprobación del protocolo de participación efectiva, en la discusión de los planes de acción territorial de atención y en la conformación de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo observó algunos inconvenientes que se podrían presentar respecto de la adopción de este nuevo procedimiento en cuanto a la garantía del derecho a la participación de las víctimas y el desconocimiento de los mandatos establecidos en las normas que desarrollan dicho derecho; todo, en el alcance de la circular, que excede el marco legal vigente.

Con la circular, la Unidad de Víctimas genera una estructura de representación y participación paralela que modifica lo previsto en la normatividad vigente, establece nuevas funciones para entidades diferentes a las propias del Gobierno y modifica el contenido de la participación de las víctimas, lo que no es procedente, dado que la circular 004 es una disposición con jerarquía normativa inferior a la Ley y al Decreto Reglamentario, de modo que excede las facultades de reglamentación administrativa, limita el ejercicio de las funciones previstas para las mesas de participación y somete a las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de estas a cargas adicionales en los procesos de inscripción.

Con base en el nuevo periodo de inscripciones establecido en el Decreto 1196 del 5 de junio de 2012, que fijó el 4 de octubre de 2012 como último día de plazo, la Defensoría ha venido manifestando que no se definió de manera clara si las organizaciones quedan excluidas de los espacios transitorios conformados con anterioridad al 5 de octubre o cómo se vinculan a ellos las que se inscribieron en los tiempos establecidos en el decreto citado y, en todo caso, con posterioridad al proceso de elección de los representantes a los espacios transitorios. Tampoco es claro para las víctimas de qué manera los nuevos inscritos pueden llegar a ser representantes si estos ya fueron elegidos.

Así las cosas, surgirá una discusión sobre la legitimidad que mantengan quienes asumieron la representación en los antiguos espacios transitorios, dado que pueden tener intereses económicos, de poder y de carácter político.

La Reforma de la Ley de Justicia y Paz respecto de los derechos de las víctimas

En diciembre de 2012 se aprobó la Ley 1592, mediante la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005, conocida como la ley de justicia y paz, y se establecen disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. Esta ley introduce cambios en temas procedimentales, celeridad en las audiencias, causales de exclusión para los postulados, formas de esclarecimiento de la verdad, criterios de priorización de casos de acuerdo con la gravedad de los delitos y mayor exigencia respecto de los bienes que se entregan como parte de la reparación.

Si bien lo anterior no deja de ser importante desde el punto de vista de resultados en la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, preocupa a la Defensoría del Pueblo que las víctimas puedan resultar afectadas en el derecho a obtener una reparación adecuada y proporcional a la magnitud del daño sufrido, según las reflexiones que a continuación presentamos.

2.1. El acceso a la justicia de las víctimas que participan en Justicia y Paz

Para la Defensoría del Pueblo, el derecho a la justicia tiene una perspectiva amplia que abarca el ámbito de la representación judicial propiamente dicho y el empoderamiento de las víctimas y su preparación para que se constituyan en actores fundamentales en el proceso judicial.

Esta entidad ha desarrollado un proceso pedagógico encaminado a brindar acompañamiento y asesoría a las víctimas respecto de sus derechos en el proceso, así como de las posibilidades reales de participación en las distintas etapas judiciales. Hemos entendido que, en la medida en que las víctimas intervengan, están contribuyendo al esclarecimiento de los hechos, al reconocimiento de su condición de víctima y a la identificación de los daños y afectaciones en perspectiva de su derecho a la reparación integral.

Desde el punto vista de la dignificación de su condición humana, de su compromiso para la reconciliación y el perdón, de la comprensión del contexto en que se dio su

victimización y de la responsabilidad que asume en la construcción de la verdad, la entidad desarrolla una metodología específica que permite a las víctimas contar con recursos eficaces para que participen efectivamente en el escenario judicial.

Este método implica acciones de aprestamiento antes de cada audiencia, que orientan a las víctimas sobre el alcance de cada una de ellas, el rol de los distintos intervenientes y las implicaciones sicosociales que pueden presentarse, el acompañamiento durante la audiencia para contener situaciones de crisis emocionales y estimular la participación real de las víctimas, así como sobre el seguimiento después de la audiencia para apoyar la reestructuración del proyecto de vida.

En particular, el incidente de reparación constituye uno de los momentos más significativos para las víctimas, puesto que allí se ven expresadas sus manifestaciones de verdad y las pretensiones de reparación, de tal suerte que conceptos como probar el daño, otorgar medidas de reparación, fallar en derecho y justicia y condenar a los perpetradores para que se responsabilicen de la reparación son el resultado esperado que satisface los derechos de las víctimas y las expectativas de la sociedad colombiana.

Los procesos fallados hasta la fecha, de alguna manera, han alcanzado este propósito, sobre todo porque la reparación ha surgido como consecuencia del esfuerzo de representantes judiciales de víctimas y de los equipos de la Defensoría, que lograron argumentar, acreditar y demostrar las afectaciones de índole material e inmaterial que las víctimas padecieron de manera diferencial por tipo de delito y condiciones propias del sujeto afectado, por lo que en las sentencias se otorgaron medidas de reparación proporcionales y adecuadas, cercanas a las pretensiones de las víctimas.

2.2. Las tensiones entre la reparación judicial y la reparación administrativa

La aplicación de la justicia transicional en contexto de conflicto armado y de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario pone en evidencia para el Gobierno colombiano algunas tensiones que se expresan, de un lado, en la necesidad de asegurar la reparación pronta y oportuna y, de otro, el deber de investigar de manera exhaustiva los crímenes sistemáticos, el imperativo cumplimiento de los estándares judiciales de la reparación integral y el

propósito de satisfacer el derecho a la totalidad del universo de víctimas que concurre al procedimiento de reparación.

La Ley de Justicia y Paz contemplaba una oportunidad procesal para la reparación de las víctimas que concurrían a su procedimiento. De esta forma, la posibilidad de reparar a las víctimas de violencia sistemática de grupos ilegales se encuentra vinculada a la pretensión de responsabilizar penalmente a los perpetradores. Esto no significa la necesidad de individualizar al perpetrador, pues la Ley 975 admitía la demostración del nexo causal en relación con la actividad del grupo armado ilegal desmovilizado en virtud de dicho marco legal, lo cual se constituyó en la expresión efectiva del derecho a la justicia para las víctimas.

Ahora bien, el Estado colombiano ha consagrado adicionalmente vías de carácter administrativo para alcanzar la reparación de las víctimas; en tal sentido, diseñó un mecanismo de reparación de alcance masivo sin cargas de comprobación judicial en cabeza de las víctimas, como es el consagrado en la Ley 1448 de 2011, lo cual facilita que de manera voluntaria las víctimas tengan la posibilidad de escoger la alternativa de reparación según sus intereses y expectativas. Cada ruta de acceso para las víctimas está claramente definida, con complementariedad entre ellas y sin limitar o restringir ninguno de los derechos de justicia, verdad y reparación integral.

Para dar un ejemplo, en la medida de indemnización habría una separación jurídica consistente en la ausencia de identidad entre el autor del daño y el encargado de indemnizar a las víctimas, quien a su vez tendría la facultad de repetir contra el directo causante de los perjuicios. Por su naturaleza, la indemnización con fundamento en el principio de solidaridad hace uso de fondos de garantía general, avalados por el Estado, y no pasa por la comprobación de imputabilidad. La Corte Constitucional, al considerar que los victimarios que se sometan al procedimiento especial de justicia y paz deben reparar a las víctimas con su propio patrimonio en virtud del principio general de responsabilidad civil derivada de la conducta punible, reconoció la existencia –frente a la víctima– de una obligación solidaria de la persona natural del victimario y del grupo armado al cual pertenece.¹ La solidaridad se entiende aquí como

1 “Si bien la responsabilidad penal continúa siendo individual, la responsabilidad civil derivada del hecho punible admite el elemento de la solidaridad, no solamente entre los penalmente responsables sino respecto de quienes por decisión judicial hayan sido calificados como miembros del grupo armado específico, entendido como el frente o bloque al que se impone causalmente el hecho constitutivo del daño, en virtud de la relación

la naturaleza de una obligación a cargo de dos o más personas y exigible en su totalidad de cualquiera de ellas.² Así, de acuerdo con el precedente de la Corte, los primeros obligados a la reparación son los perpetradores de los delitos. Subsidiariamente, y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. El Estado ingresa en la secuencia en un papel residual.³

Además de lo anterior, la ley de víctimas, en el caso de la medida de indemnización a la que nos estamos refiriendo, estandariza mediante tablas de indemnización económica los montos de reconocimiento de las afectaciones causadas, sin tener en cuenta la magnitud de los daños, el impacto sobre cierto tipo de personas ni la gravedad de los hechos en el contexto social y comunitario al que pertenecía la víctima, con lo que minimiza el alcance del concepto del derecho a la reparación integral.

Por lo expuesto, creemos que la Ley 1592 de 2012 ha introducido modificaciones que resultan lesivas a los derechos de las víctimas, puesto que restringen el anhelo de estas por alcanzar una reparación justa y proporcional. Quedan por resolver algunas de estas reflexiones, lo que se hará a lo largo de la implementación de la citada ley:

- ¿Cuál es el alcance efectivo de las acciones adelantadas por la entidad respecto del acompañamiento y representación de las víctimas en la identificación de las afectaciones, siendo que estas serán tasadas por los montos ya definidos o en el marco de los programas de reparación establecidos?
- ¿Cómo se explicará a las víctimas que otorgaron su confianza a la Defensoría del Pueblo y a otros operadores judiciales –en la perspectiva de lograr una reparación por vía judicial de carácter integral– que no bastaron la demostración del daño ni el tiempo transcurrido esperando una sentencia para que sus pretensiones de reparación resultaran iguales a las de muchas otras víctimas que ya han recibido su medida de indemnización u otras medidas o que no se aventuraron a reclamar justicia de sus perpetradores?

de causalidad que se estructura entre las conductas delictivas que generan el daño y la actividad en concreto de ese grupo específico que actúa al margen de la ley al cual pertenecieron los desmovilizados". Corte Constitucional. C-370 de 2006. MM. PP.: Manuel José Cepeda y otros.

2 Ospina Fernández, Guillermo. *Régimen general de las obligaciones*. Bogotá: Editorial Temis, 2001, p. 24.

3 Corte Constitucional. C- 370 de 2006.

- ¿Cuenta el Gobierno nacional con los programas integrales de reparación a las víctimas que abarquen las dimensiones de afectación generadas por los hechos victimizantes como resultado del estudio minucioso de los daños causados y el impacto perdurable en las vidas de las personas en su calidad de víctimas?
- ¿Hasta qué punto se vulnera la seguridad jurídica, columna vertebral propia de un Estado de derecho, a pesar de la existencia de escenarios de justicia transicional en observancia de los estándares y principios internacionales de respeto a los derechos de las víctimas?
- ¿Cómo reconstruir la confianza en las instituciones a las cuales acudieron las víctimas esperanzadas en obtener justicia, verdad y reparación, de modo que se supere el miedo y la frustración por la impunidad que azota a este país?
- ¿Está previsto el mecanismo de acceso preferente de las víctimas de justicia y paz a los procedimientos de la ley de víctimas, de manera que no tengan que ser sometidas a los tiempos y rutas de atención y reparación que están formulando aún las entidades responsables?

C.3. La prevención de riesgo de violación a los Derechos Humanos y DIH en el Sistema de Alertas Tempranas

Introducción

A pesar de los avances en materia de seguridad y en la disminución de algunos índices de criminalidad gracias a la acción efectiva de las autoridades y a la labor de prevención de vulneraciones de derechos humanos que impulsa la Defensoría del Pueblo desde hace 12 años a través del Sistema de Alertas Tempranas, el conflicto armado interno persiste con graves infracciones al DIH y violaciones a los derechos humanos, perpetradas por los distintos actores armados, quienes desconocen las normas y principios humanitarios en un contexto de debilidad de la respuesta estatal en materia de prevención y protección de la población civil.

Aunque todos los actores que participan en las hostilidades son responsables de la vulneración de los derechos de la población civil, los principales generadores de riesgo y violaciones que registra el SAT son los grupos armados surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC y la guerrilla de las FARC. Otros actores armados, como el ELN y el reducto del EPL que opera en el departamento de Norte de Santander, también son responsables de violaciones e infracciones al DIH. Adicionalmente, persisten los abusos y excesos cometidos por integrantes de la fuerza pública contra la población, a lo cual se agregan situaciones en las que se presentan vínculos o nexos entre sus integrantes y miembros de grupos armados organizados.

Esta confrontación tiene, dentro de sus principales consecuencias, la afectación de la población y de los bienes civiles a través de acciones violentas como homicidios en persona protegida, desplazamientos forzados, confinamientos por causa de: la instalación de minas antipersonal, abandono de municiones sin explotar, instalación de armas trampa, atentados terroristas con efectos indiscriminados, desapariciones forzadas, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual y de género, amenazas, extorsiones, despojos de bienes y tierras, toma de rehenes y personas privadas de la libertad, entre las más importantes.

Los principales grupos sociales afectados por estos hechos residen en poblaciones rurales y urbanas que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad, caracterizadas por la baja protección social, la pobreza, la falta de oportunidades y la deficiencia de la presencia estatal. Dentro de estos grupos se destacan las mujeres, niños, niñas y adolescentes, miembros de grupos indígenas y afrocolombianos, la población campesina, defensores y defensoras de derechos humanos, funcionarios públicos del nivel local y líderes sociales y de organizaciones de víctimas en el marco de los procesos de reparación.

Son varias las regiones y departamentos donde se evidencia cómo las organizaciones guerrilleras de las FARC y el ELN y las estructuras armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas, entre otros objetivos, buscan el control del territorio y de la población, con el fin de manejar y explotar negocios relacionados con el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la extorsión al comercio formal e informal, el préstamo usurero (conocido como 'paga diario'), así como interferir en las administraciones públicas locales, imponer exacciones al erario e incidir en los procesos de reparación y restitución de bienes a la población víctima.

Ante este panorama, ha sido constante la preocupación de la Defensoría del Pueblo debido al inusitado aumento de los índices de violencia, ataques y violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que viene sufriendo la población civil en vastas regiones del país tales como el noreste antioqueño, el Catatumbo y resto de Norte de Santander, norte del Cauca, Valle del Cauca, piedemonte araucano, Córdoba, Chocó, Nariño y la región de la costa pacífica, en general, entre otras, situación que suscitó una comunicación de parte del señor Defensor del Pueblo al Ministro de Defensa Nacional en la que requiere de manera urgente la adopción de medidas eficaces para salvaguardar los derechos fundamentales de la población civil.

3.1. Principales actores generadores de amenaza

Las FARC. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) siguen constituyendo la más antigua y poderosa organización guerrillera del país. A pesar de las políticas y estrategias gubernamentales enfocadas a combatirlas, capturar o dar muerte a sus cabecillas y desmantelar sus estructuras, las FARC desarrollaron un proceso de repliegue, reorganización y replanteamiento táctico y estratégico¹ basado en una mayor autonomía de frentes y columnas, la disgregación de estos en grupos o unidades tácticas de combate y la adopción de nuevos métodos de guerra², expresados a través de la intensificación de sus acciones en diversas regiones del país.

Las estadísticas recientes muestran una reactivación creciente de la capacidad operativa de la insurgencia como resultado de la adaptación a las estrategias militares y, hasta cierto punto, de una capacidad de evasión a los ataques aéreos, los cuales, sin embargo, les siguen ocasionando importantes bajas.

Las acciones armadas de la guerrilla de las FARC durante el 2012 aumentaron en relación con el 2011. Se expresaron en numerosos hechos de violencia y acciones bélicas como hostigamientos, combates con interposición de población civil, ataques con explosivos contra la infraestructura energética, de transporte de hidrocarburos y de comunicaciones, y paros armados. Así mismo, aumentaron los controles y presiones sobre la población civil en los territorios donde hacen presencia, principalmente por amenazas, extorsiones, reclutamientos, homicidios selectivos, desplazamientos forzados y confinamientos.

Las FARC hicieron presencia durante lo corrido del 2012 a través de acciones de distinto nivel e impacto en los departamentos de Arauca, Norte de Santander y la región del Magdalena Medio; igualmente, en el centroriente del país (en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Vichada y Guaviare), en el sur y suroccidente (en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila y

1 Replanteamiento que se consolidaría con el denominado, por las FARC, como “Plan 2010”, conocido después como plan “Alfonso Cano”.

2 Entre otros: francotiradores, “plan pistola”, aumento en la instalación de minas antipersonal (MAP), instalación de armas trampa, empleo de artefactos explosivos improvisados, emboscadas y hostigamientos.

Tolima) y en el noroccidente y norte (en los departamentos de Antioquia, Chocó, La Guajira y Bolívar), entre otras zonas.

El análisis realizado por la Defensoría del Pueblo muestra que la mayor intensidad del conflicto se localiza en el sur y suroccidente del país, particularmente en los departamentos de Nariño y Cauca.

Grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas. En los años 2011 y 2012 el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo identificó cinco (5) grandes estructuras armadas ilegales que se han venido consolidando en el territorio nacional y que fueron fuente del riesgo de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH:

1. Los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia.
2. Los Rastrojos.
3. Águilas Negras.
4. Los Paisas.
5. Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), que se sometió parcialmente a la justicia. Luego surgió el grupo armado ilegal Libertadores del Vichada y otras disidencias.

Además de estas organizaciones ilegales, existen otras de menor jerarquía, como el grupo de Los Giraldo, Los Machos, La Cordillera y la Oficina de Envigado, entre otras, que en algunos casos establecen alianzas y acuerdos con otras estructuras armadas.

En los departamentos de Antioquia, Córdoba, Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Sucre, entre otras regiones, se evidencia la confrontación armada entre Los Rastrojos y Los Urabeños, que está causando muertes violentas de pobladores, desplazamientos forzados, confinamiento, desapariciones forzadas, amenazas y combates con interposición de la población civil.

Estas estructuras armadas ilegales han reaccionado adaptando su accionar frente a las estrategias de neutralización definidas por la Policía Nacional, mediante el establecimiento de acuerdos y alianzas con grupos adversarios como la guerrilla. Buscan mantener el control de los negocios del narcotráfico, la exacción de rentas, el lavado

de activos, el control social y la minería ilegal, e intervienen en dinámicas de corrupción mediante acciones de constreñimiento y amenazas.

Profieren amenazas contra los líderes sociales, representantes de organizaciones de víctimas y reclamantes de tierras que exigen la reivindicación de sus derechos; constriñen e intimidan a la población para que les brinden colaboración y apoyo, señalando y amenazando a aquellos que se niegan a apoyarlos. Cobran extorsiones o contribuciones forzosas al comercio, transporte, agroindustria, contratistas, docentes y a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, así como a otras infraestructuras que se implanten en los territorios donde tienen influencia.

La llamada 'Oficina de Envigado' y Los Urabeños mantienen su accionar en Medellín y su área metropolitana, ejerciendo control de actividades ilegales, articulados a la influencia regional de "Los Paisas" y, en la zona urbana, a los combos, bandas y pandillas.

Desde mediados de 2006 el Gobierno nacional ha llamado a estas estructuras armadas bandas emergentes y luego bandas criminales (Decreto 2374 de 2010).

Esta denominación se presenta como una forma de ruptura de una línea de continuidad con las antiguas estructuras de las AUC. Esa negación tuvo relación con la necesidad de preconizar y apoyar el proceso de desmovilización y reinserción. Sin embargo, la persistencia en la idea de diferenciar entre 'paramilitarismo o autodefensas' y 'bandas criminales' está determinada por una interpretación enfocada a visualizar a las 'Bacrim' como organizaciones delincuenciales menores o articuladas a poderes mafiosos dedicados al narcotráfico, sin motivaciones políticas o ideológicas.

Esta concepción califica las acciones de estas organizaciones irregulares como delitos comunes, a las víctimas como personas vinculadas directa o indirectamente con esas estructuras ilegales y, con pocas excepciones, a las víctimas como parte de la población civil ajena al conflicto armado.

Sus estructuras armadas, al reproducir mecanismos de amenaza, coerción y terror similares a los de sus antecesores (muertes ejemplarizantes, homicidios selectivos y masacres, amenazas y desplazamientos, confinamientos, restricciones a la movilidad y al acceso a bienes y servicios indispensables para la supervivencia de la población civil), consiguen que la población acate sus pautas e imposiciones.

3.2. Principales conductas vulneratorias de los derechos humanos e infracciones al DIH

Desplazamiento forzado: según cifras de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de Naciones Unidas³, en el 2012 se registró un aumento del 36% en el total de víctimas de desplazamientos masivos forzados con respecto al 2011, al pasar de 33.145 personas en el 2011 a 45.224 en el 2012. El total de eventos de desplazamientos masivos presentados pasó de 125 en el 2011 a 156 en el 2012. La principal causa identificada corresponde a los enfrentamientos de actores armados y a otras acciones bélicas que interponen a la población civil, como las que se presentan en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia, Arauca, Putumayo, Valle del Cauca y Norte de Santander. La segunda causa que genera los desplazamientos masivos corresponde a los ataques directos contra la población civil, y la tercera es la contaminación y los accidentes con minas antipersonal y munición abandonada sin explotar. Las causas mencionadas concentraron el 97% de los desplazamientos masivos forzados durante el 2012.

Según OCHA, durante el 2011 se registraron en total 200.262 personas como desplazados forzados en el país, y en el 2012 –tomando el total de personas valoradas en 78.129 y las personas que están en procesos de valoración para decidir su inclusión en el sistema en 231.865– el total sería superior a los 300.000 desplazados, lo que muestra un preocupante crecimiento del 33% con respecto al 2011.⁴

Según un informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), durante el 2012 se presentaron 19 eventos de desplazamiento masivo intraurbano, que dejaron 9.089 víctimas.⁵ El 79% de estos eventos (15) tuvieron lugar en los municipios de Buenaventura y Medellín. En el primero

-
- 3 Presentación del Equipo Humanitario País 2013, tomada de <http://www.colombiassh.org/gtmi/spip.php?article122>, el 9 de abril de 2013.
- 4 En el documento de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) se cita la fuente de registro y valoración: Registro Único de Víctimas - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), pero no se indica la fecha del reporte, situación que hace suponer que los valores exactos varían en la medida en que se avanza en el proceso de valoración de registros.
- 5 Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. Informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES). Abril de 2013.

ocurrieron once (11) eventos, en los que se afectaron 5.495 personas, y en el segundo se produjeron cuatro (4), que dejaron 2.134 víctimas.

Accidentes por minas antipersonal: las afectaciones por contaminación por minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y munición abandonada sin explotar se pueden clasificar en dos (2). La primera de ellas procede del rumor o la existencia de campos minados, lo cual genera estados de pánico y zozobra en la población, así como restricción de la libre circulación, especialmente en zonas de aprovechamiento para el sostenimiento económico familiar, el tránsito diario a los centros administrativos de bienes y servicios y a los establecimientos académicos, en el caso de niños, niñas, adolescentes y personal docente.

La segunda se refiere a las afectaciones directas a los derechos a la vida e integridad personal en razón de los accidentes causados por este tipo de artefactos. Según el Programa Presidencial de Acción Integral Contra las Minas⁶, en el 2011 se registraron 549 víctimas entre civiles y miembros de la fuerza pública: 98 murieron y 451 resultaron heridas. En el 2012 hubo 496 víctimas, entre civiles y miembros de la fuerza pública: 75 murieron y 421 sufrieron heridas. En lo corrido del 2013⁷ se han registrado 133 víctimas: 15 han fallecido y 118 han quedado heridas.

Agresiones contra defensoras y defensores: según el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) del Programa Somos Defensores⁸, en su informe anual sobre el 2012, 357 defensoras y defensores fueron víctimas de agresiones. Esta cifra representa un preocupante aumento del 49% en las agresiones individuales en relación con el 2011, cuando se registraron 239 casos. De la misma manera, se registraron agresiones a 120 organizaciones sociales y de derechos humanos.

Según el SIADDHH, 69 defensores, defensoras, líderes o lideresas sociales fueron asesinados durante el 2012. Casos registrados como el del señor Miller Angulo –re-

6 Información tomada de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>, el día 9 de abril de 2013.

7 30 de abril 30 2013. Tomado el 24 de mayo de 2013.

8 El Efecto Placebo. Informe Anual 2012. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH). Tomado de <http://www.somosdefensores.org/> el 9 de abril de 2013.

presentante de las víctimas de desplazamiento de Tumaco ante la Mesa Nacional, asesinado en el puerto de Tumaco en diciembre de 2012, a pesar de lo referenciado por el SAT a través del informe de riesgo 027-12 emitido el 25 de noviembre de 2012, que advirtió el peligro para los miembros y las organizaciones sociales y comunitarias que participan en los procesos de reparación y restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011- se siguen repitiendo, como el homicidio del señor Éver Cordero Oviedo, presidente de la Mesa Municipal de Víctimas de Valencia, en el departamento de Córdoba, ocurrido el 9 de abril de 2013, precisamente el día que ha sido consagrado por ley de la república para conmemorar a las víctimas del conflicto armado.

De los 69 homicidios registrados en el 2012, 19 ocurrieron en Antioquia, uno (1) en Arauca, cinco (5) en Bogotá, uno (1) en Boyacá, dos (2) en Caldas, dos (2) en Cauca, 14 en Cauca, tres (3) en Chocó, dos (2) en Córdoba, uno (1) en Cundinamarca, uno (1) en La Guajira, dos (2) en Meta, ocho (8) en Nariño, dos (2) en Putumayo, dos (2) en Risaralda y cuatro (4) en Valle del Cauca.

Otras agresiones registradas contra defensoras y defensores de derechos humanos durante el 2012 fueron los atentados, las amenazas, las detenciones arbitrarias, las desapariciones, los robos de información, la violencia sexual y el uso arbitrario del sistema penal.

3.3. Gestión defensorial

La misión institucional del SAT consiste en monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado interno, con el propósito de identificar y advertir posibles violaciones de los derechos humanos de la población civil e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección por parte del Estado. Esta misión institucional se ha venido cumpliendo dada la existencia del conflicto armado con diferentes rasgos y dinámicas. Sin embargo y a pesar de los avances en materia de seguridad, la confrontación armada tiende a concentrarse en algunas zonas del país, cambia de manera permanente y plantea desafíos de prevención y respuesta estatales. Por esta razón, el Sistema de Alertas Tempranas se ha convertido en una herramienta fundamental para la identificación de riesgo, con el fin de permitir al Gobierno y al Estado adoptar medidas pertinentes, con enfoque diferencial y de sexos, en cuanto a la prevención, protección y mitigación de grave violación de derechos humanos.

Respecto de las visitas humanitarias de observación y verificación de las zonas de riesgo en el 2012, el equipo de analistas del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo realizó cerca de 310 en los 32 departamentos del país, incluyendo las islas de San Andrés y Providencia.

Situaciones de riesgo advertidas y notas de seguimiento. En el 2012, el SAT advirtió 55 situaciones de riesgo, correspondientes a 32 informes de riesgo y 23 notas de seguimiento. Las situaciones advertidas cubrieron población y territorio de 119 municipios de 24 departamentos del país.

Los departamentos con el mayor número de municipios advertidos en riesgo fueron Antioquia, Bolívar, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Caquetá, Nariño, Arauca, Norte de Santander, Vaupés, Vichada y Valle del Cauca.

En cuanto a los grupos poblacionales⁹, el SAT advirtió riesgo en comunidades afrodescendientes en 14 de las 55 situaciones y en comunidades indígenas en 31 ocasiones. Como en años anteriores, se registró una alta afectación de comunidades étnicas en escenarios de riesgo, lo cual identifica la determinación de los actores armados en cuanto a incorporar los territorios periféricos y de frontera en los escenarios de confrontación. Por su parte, en la categoría 'otra población civil', que agrupa a comunidades compuestas por colonos, campesinos, población mestiza y habitantes de las grandes ciudades, se identificó riesgo en 52 de las 55 situaciones advertidas.

Durante el 2012, la categoría que agrupa a los nuevos grupos armados ilegales posdesmovilización de las autodefensas¹⁰ apareció como el principal factor de amenaza en 44 situaciones de riesgo advertidas, del total de 55 (el 80%), demostración del alto nivel de intimidación y amenaza que sobre la población civil representan estas estructuras armadas y de su amplia distribución en el territorio nacional. Esta categoría agrupa a las estructuras armadas conformadas por reductos de las AUC, no desmovilizados y desmovilizados, que retomaron las armas o nuevos integrantes,

9 Cada informe de riesgo puede advertir simultáneamente a uno o más tipos poblacionales.

10 Esta categoría agrupa a las estructuras armadas que han sido clasificadas y denominadas en 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 (ERPAC), Oficina de Envigado, Frente Cacique Pipínta, La Cordillera, Autodefensas del Llano y la Organización Nueva Generación.

entre los cuales figuran los grupos autodenominados Águilas Negras, Los Paisas, Los Urabeños, Libertadores del Vichada y Los Rastrojos.

Las FARC siguen siendo el principal grupo guerrillero que amenaza a la población civil, identificadas en 41 de las situaciones de riesgo advertidas (lo que corresponde al 75%); por su parte, el ELN aparece como grupo fuente de amenaza en 13 situaciones advertidas (24%).

A partir de los informes de riesgo y notas de seguimiento se ha logrado impulsar la respuesta del Estado, la cual es coordinada por la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, adscrita al Ministerio del Interior, para el caso de los informes de riesgo coyuntural, y por las autoridades del orden local y regional cuando se trata de informes de riesgo inminente. La acción efectiva de las autoridades, en muchos de los casos, ha mitigado y conjurado esos riesgos.

Acciones en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional y de las comunidades. Además de la función de advertir las situaciones de riesgo, se adelantaron acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional y de las comunidades para atender y superar los peligros derivados de la acción armada de actores ilegales a partir de la generación de espacios para la identificación de los factores de amenaza, la construcción colectiva de propuestas de prevención y protección, la incidencia en espacios institucionales de política pública y la promoción de las acciones institucionales, de organizaciones sociales y de comunidades para la superación del riesgo.

Reconocimiento del SAT. El trabajo desarrollado por el Sistema de Alertas Tempranas ha sido reconocido por parte de instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil e instancias internacionales como las agencias de Naciones Unidas.¹¹, ¹² El SAT ha sido considerado como un instrumento fundamental en la política de

11 A/HRC/22/17/Add.3. *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, donde en el párrafo 25 reconoce el papel de la Defensoría del Pueblo y en particular al Sistema de Alertas Tempranas, señalando que *la Oficina en Colombia trabaja a diario con personal de la Defensoría del Pueblo en todo el país*.

12 S/212/171 *Informe del Secretario General sobre los Niños y el Conflicto Armado en Colombia*, distribuido el 21 de marzo de 2012, en el cual el Secretario General de Naciones Unidas "invita al Gobierno a velar por que las autoridades estatales competentes respondan de manera adecuada y oportuna a los informes de riesgo publicados por el Sistema de Alertas Tempranas...."

prevención y atención del desplazamiento forzado que contribuye al acopio, análisis y advertencia de las situaciones de riesgo a las autoridades competentes, con el fin de brindar una respuesta efectiva a las posibles violaciones masivas de los derechos humanos que pudiese causar la migración forzada de personas. Dentro del nuevo marco normativo planteado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, se asignó una serie de responsabilidades y nuevos retos al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, fundamentalmente enfocados a que sus diagnósticos y recomendaciones se conviertan en insumos para el diseño y ejecución de la política en las instancias contempladas en este nuevo marco institucional.

C.4. Derechos de la niñez, la juventud y la mujer

Consideraciones generales

La situación de los derechos humanos de mujeres, niñas, niños y jóvenes (MNNJ) se refleja en sus condiciones materiales de vida, las cuales evidencian la posición o estatus que tienen estas poblaciones en la sociedad. La discriminación y las múltiples violencias que reproducen las relaciones de subordinación a las que han estado sometidas(os), tanto en el ámbito privado como en el público, lejos de transformarse, se han extendido a las prácticas de los actores armados en el conflicto.

Como ha sido reconocido reiteradamente, la guerra se apropia de prácticas existentes en las sociedades y las usa con mayores niveles de残酷和 forma sistemática, y son las MNNJ las víctimas mayoritarias de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, específicamente de crímenes de lesa humanidad como la violencia sexual y el reclutamiento ilícito¹, con una mayor exclusión de los beneficios del desarrollo, evidente en el hecho de que son las poblaciones con mayores niveles de pobreza, que implican nuevas condiciones de vulnerabilidad e incremento de los obstáculos

1 En la legislación colombiana, el reclutamiento está definido por el artículo 162 del Código Penal, Ley 599 de 2000, de la siguiente forma: "Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

reales para el ejercicio pleno de su ciudadanía y, por lo tanto, para lograr mejorar la situación de sus derechos.

Cualquier diagnóstico que dé cuenta de la situación de mujeres, niños, niñas y jóvenes en Colombia debe partir de reconocer que si bien el país posee instrumentos nacionales e internacionales de protección, estos han sido insuficientes porque no han logrado transformar las prácticas institucionales y sociales que perpetúan la discriminación y violencia basadas en el género.² Este enfoque cobra especial importancia para la Defensoría del Pueblo, que tiene como misión avanzar en la construcción de una cultura de derechos humanos, lo que significa la transformación de estereotipos, ideas, creencias y prácticas reconocidos como barreras estructurales para la transformación de las condiciones históricas de discriminación en su contra, base fundamental de las múltiples violencias que afectan de forma particular y desproporcionada a estas poblaciones.

El Estado colombiano, a través de la ratificación de instrumentos internacionales³, ha asumido el compromiso de implementar leyes, políticas y programas que garanticen la erradicación de la violencia y discriminación contra MNNJ y ha avanzado en la promulgación de leyes, en el diseño de políticas y un poco en los procesos de adecuación institucional; no obstante, las cifras y evidencias muestran que no solo no se han materializado estos derechos, sino que estos se han deteriorado como consecuencia, entre otras razones, del conflicto armado interno.

La crisis humanitaria y de derechos humanos que ha generado el conflicto armado interno y la respuesta limitada de las entidades estatales han creado nuevas condiciones de discriminación para las mujeres y NNJ, particularmente para quienes pertenecen a las comunidades afrocolombianas e indígenas, las más afectadas por

-
- 2 El concepto de género es asumido en este contexto como una categoría de análisis, útil para entender los roles y relaciones entre hombres y mujeres como construcciones sociales y culturales, que incluye las relaciones de poder y subordinación como un elemento fundamental, lo que implica reconocer las desventajas históricas de las mujeres frente a los hombres, de hombres y mujeres menores de edad, niños y niñas frente a hombre y mujeres adultos, y de otras opciones e identidades sexuales frente a lo masculino y lo femenino, tradicionalmente aceptadas.
- 3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem do Para", Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención sobre los Derechos del Niño, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

el desplazamiento forzado y tradicionalmente víctimas de prácticas discriminatorias y racistas. El conflicto armado interno ha hecho visibles a mujeres, niñas, niños y jóvenes como víctimas específicas de múltiples y graves violaciones a sus derechos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, sin que se haya traducido en políticas efectivas para la prevención, atención y restitución de sus derechos.

Para avanzar en la erradicación de la violencia y de la discriminación contra mujeres y NNJ es necesario que las entidades del Estado diseñen e implementen políticas que reconozcan explícitamente las necesidades particulares de estas poblaciones en cuanto a prevención y atención, en las que además se incorporen sus propuestas. Sobre todo, es urgente que frente a las graves violaciones a sus derechos, dentro y fuera del conflicto armado, se garanticen procesos de restitución de derechos. *Estos procesos deben incluir el acceso a la justicia como mecanismo fundamental para superar la impunidad, reconocida de forma reiterada como causa y a la vez consecuencia de la violencia contra las mujeres y NNJ.*

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, por conducto de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, con el propósito de cumplir con su misión y con las funciones que le competen, ha propuesto y desarrollado un plan de acción que incluye: **i)** procesos de adecuación institucional que garanticen la incorporación de la perspectiva de sexos y el enfoque de derechos en la Defensoría, y **ii)** el desarrollo de acciones para que las entidades gubernamentales implementen políticas de prevención, atención y sanción frente a las múltiples violencias de las que son víctimas estas poblaciones, con énfasis en la garantía de los derechos a la participación, la protección, y el acceso a la justicia.

En este orden de ideas, este informe incluye **i)** la situación de los derechos humanos, que para MNNJ son estratégicos en la medida en que su ejercicio efectivo es condición para acceder a otros derechos y porque a través de estos derechos se pueden concretar la transformación de las condiciones materiales de vida de estas poblaciones (DESC)⁴ y la transformación de su estatus en la sociedad, y **ii)** los resultados obtenidos por la Defensoría del Pueblo a través de la ejecución de iniciativas de protección y promoción de los derechos humanos de estas poblaciones.

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) - A/RES/2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

4.1. Caracterización de la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes

Como se indicó anteriormente, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, a través de diversas iniciativas, ha desarrollado acciones de impacto frente a la garantía y protección de estas poblaciones. Una de ellas tiene lugar a través del proyecto denominado “Adecuación Institucional para el Acceso a la Justicia de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas”, cuyo objetivo es “Mejorar la atención, el acceso a la justicia y la participación de las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, en aplicación de las leyes 1257 de 2008, 1098 de 2006 y 1448 de 2011, y conforme al marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de superación de la impunidad y de debida diligencia”, a través del cual, entre septiembre y diciembre del 2012, logró prestar atención mediante equipos interdisciplinarios⁵ a 108 casos de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia en siete (7) departamentos del país. Resultado del proceso de caracterización de estas formas de violencia, los hallazgos fueron los siguientes:

4.1.1. Caracterización de la violencia contra las mujeres

a. Violencia física

La violencia física es de intensidad variada, va desde las lesiones personales hasta la tentativa de homicidio y, en algunos casos, llega al feminicidio⁶, por lo que resulta evidente, entonces, que las mujeres que han sido asesinadas por sus compañeros presenten un historial de violencia sistemática en su contra. Se presentaron 28 casos de violencia física.

-
- 5 Dichos equipos, están constituidos por un abogado o abogada y un(a) profesional de las ciencias humanas y sociales (sicología, trabajo social, antropología), con presencia en siete (7) departamentos del país: Cundinamarca, Cauca, Valle, Antioquia, Bolívar, Arauca y Guainía.
- 6 El feminicidio es el asesinato de una mujer motivado por el odio, el desprecio o el placer, por el hecho de ser mujer y ejecutado por un hombre. Es también una forma específica de violencia de género, dentro de las que se debe considerar también la violencia sexual. 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, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, consagró en el artículo 26 una modificación al Código Penal (Ley 599 de 2000) a través de la cual se incluyó esta forma de violencia como una circunstancia de agravación al tipo penal de homicidio, de la siguiente manera: “11. Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer”.

ca, en la mayoría de ocasiones concomitantes con otras formas de violencia. De estos 28 casos, 25 corresponden a víctimas mujeres, dos (2) a niñas y uno (1) a niños, dentro de los cuales se destacan cuatro (4) feminicidios en calidad de tentativa y siete (7) consumados.

En el departamento de Arauca llama la atención que aún sean consideradas las violencias contra las mujeres como una cuestión de la esfera privada, con lo cual se encuentran subvaloradas las agresiones tanto físicas como sicológicas en contra de ellas y se siguen argumentando 'motivos pasionales' para referirse a estos delitos. El 6,66% de los casos atendidos por el equipo fue por el delito de lesiones personales y otro 6,66% por feminicidio.

Igualmente, en Cundinamarca los hechos de mayor intensidad, cronicidad y gravedad ocurren en las relaciones de pareja, reflejan convicciones profundas de desvaloración de las mujeres, justificación de actos violentos por parte de los hombres que son sus cónyuges y creencias sociales extendidas y arraigadas que asumen que estas violencias se limitan exclusivamente al ámbito doméstico, por lo que las personas cercanas (familiares y vecinos) se mantienen ajenas como simples espectadores, incluso cuando se está presenciando un asesinato, como se pudo documentar en uno de los casos atendidos, ocurrido en el municipio de Soacha.

En Antioquia causa especial preocupación que, pese al alto índice de asesinato de mujeres, los fiscales se muestran renuentes a tipificar el delito de homicidio con el agravante de feminicidio. La mayoría de asesinatos son asociados a episodios de violencia intrafamiliar; sin embargo, el asesinato de dos (2) mujeres señaladas por sus comunidades como brujas⁷ en el municipio de Santa Bárbara y en Medellín denota una elevada tolerancia social a la violencia contra las mujeres.

En situaciones de violencia en relaciones de pareja se presenta una combinación de agresiones físicas, sicológicas, sexuales y patrimoniales. El patrón de violencia se caracteriza, en la mayoría de los casos, por una diferencia de edad importante entre el agresor (novio, cónyuge, esposo) y la mujer víctima. Es este quien dirige y controla todas las decisiones, retiene los bienes de ambos, aun cuando ella reciba ingresos propios o tenga posesiones, restringe –casi prohíbe– las comunicaciones entre ella

7 Publicado en [elespectador.com](http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-373866-medellin-asesinan-dos-mujeres-dedicadas-lectura-del-tarot) <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-373866-medellin-asesinan-dos-mujeres-dedicadas-lectura-del-tarot>

y su familia o amigos, ejerce violencia sicológica a través de amenazas contra su vida o la de algún ser querido, realiza actos de manipulación o culpabilización a través de los(as) hijos(as) por el afecto que dice tenerle, o llega a subvaloraciones o insultos y controla las actividades de la mujer fuera del hogar. A esto se suman episodios periódicos y brutales de violencia física que eventualmente son denunciados por las víctimas en las instituciones encargadas de su protección (comisarías de familia y Fiscalía), pero que luego tratan de desestimar o retirar por miedo de mayores agresiones o la pérdida de su único sustento económico.

b. Violencia intrafamiliar

A esta categoría se refieren básicamente las violencias ejercidas contra mujeres por otros familiares como hermanos, y consanguíneos, cuñados, hijos y padres, fundamentalmente referidas a actos de violencia física y sicológica, amparados en creencias que subvaloran a las mujeres.

Por ejemplo, en Arauca, departamento que evaluó directamente la delegada, el 46,66% de los casos atendidos han sido tipificados como violencia intrafamiliar. En los grupos familiares en los que hay varios hermanos y hermanas, las agresiones suelen extenderse a todos ellos; es necesario atender y acompañar la situación de cada uno para establecer la vulneración de la que pueden estar siendo víctimas. De la misma forma, en los grupos de hermanos(as) en donde la madre es objeto de violencia por parte de su compañero, se suele presentar un cambio de roles de forma que los hermanos o hermanas mayores asumen roles maternales y de cuidado respecto de sus otros hermanos(as) e incluso de sus madres.

c. Violencia sicológica, violencia económica, violencia patrimonial

Frente a este tipo de violencias existen altos niveles de subregistro, en parte derivados de la resistencia judicial a realizar imputaciones o incluso a recibir denuncias relativas a aquellas, las cuales prescribe la Ley 1257 de 2008. Gracias a reportes de organizaciones no gubernamentales, en el departamento del Cauca se ha determinado que hay dificultades en la interposición de denuncias relativas a estas conduc-

tas. Es importante decir que todos los casos de violencia contra las mujeres tienen un componente de violencia sicológica, que rara vez es atendido.

En el departamento de Antioquia se destaca que de los 15 casos atendidos, 12 han sido de violencia económica, porque se dependía económicamente de sus exparejas y la constante era sobrellevar amenazas y humillaciones debido a la carga doméstica y a la ausencia de recursos financieros propios. En un caso, el agresor, en el momento de la notificación de la denuncia por maltrato intrafamiliar, modificó la titularidad de los bienes a nombre de su hermana.

d. Violencia sexual

En el total de los departamentos focalizados por la delegada, se identificaron 50 casos de violencia sexual. En lo relativo al departamento de Antioquia, de los 13 casos de violencia sexual atendidos, solamente seis (6) fueron denunciados ante las autoridades pertinentes y dos (2) no estaban asociados a eventos del conflicto armado. Por su parte, en el departamento del Cauca, se tiene conocimiento de seis (6) casos de violencia sexual en el marco del conflicto y de dos (2) en contextos no asociados al conflicto armado. En el caso de Arauca, las cifras indican que hay dos (2) casos asociados al conflicto armado, dos (2) en el ámbito comunitario y dos (2) en el ámbito familiar.

De acuerdo con el total de casos, un 26,66% corresponde al delito de violencia sexual en eventos no asociados al conflicto armado y un 13,33% en el marco de este conflicto. En el departamento del Valle del Cauca, de los siete (7) hechos de violencia sexual, cinco (5) tuvieron lugar en escenarios de conflicto armado, todos contra mujeres, y los que ocurrieron contra las lideresas fueron exclusivamente en escenarios de este conflicto.

e. Vulneración de los derechos sexuales y reproductivos

Las tipologías de violencia sexual encontradas son las siguientes:

Acoso sexual: este delito se encuentra asociado a zonas de alta militarización, entre ellas bajo Cauca y norte y nordeste de Antioquia, donde mujeres y niñas son acosadas sexualmente por miembros de grupos armados, quienes de manera recurrente

te les indican las supuestas ventajas de establecer relaciones afectivas con un alto componente sexual. De la misma manera, en el departamento del Cauca es frecuente que los combatientes, pertenecientes a diferentes grupos armados, las acusan de tener vínculos afectivos con hombres de grupos enemigos y finalmente las amenazan, motivo por el cual se ven obligadas a desplazarse.

Dos de los casos registrados son de niñas que se encuentran estudiando y aún viven en sus hogares primarios. Las mujeres adultas víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual nacieron en familias compuestas y se criaron en hogares extensivos y vivieron maltrato infantil por parte de padres, abuelos, padrastros y madrastas. Se evidencia que las relaciones familiares se daban en un ambiente patriarcal y las pautas de crianza aprendidas tenían lugar en el contexto de machismo y violencia. De las seis (6) mujeres víctimas de violencia sexual, cuatro (4) han sufrido varias violaciones en el ámbito familiar, ya sea por el padrastro o por miembros de la familia extensa como tíos y primos.

En el ámbito laboral, la forma más común de violencia es el acoso laboral, en su mayoría contra mujeres. La oficina del trabajo correspondiente al departamento del Cauca y con sede en Popayán no tiene una estadística diferenciada de casos que atiende respecto de mujeres y de hombres. Sin embargo, la mayoría de casos se quedan en la fase de conciliación y en pocas ocasiones pasan al ámbito judicial. Una vez consultada la unidad de quejas y el grupo de defensores administrativos, manifiestan que no llevan actualmente casos relativos a violencia en el marco de relaciones laborales. El equipo *in situ* del Cauca conoció el caso de una mujer de 19 años que fue despedida después de ser víctima de violencia sexual por parte de uno de sus compañeros de trabajo. La víctima no pudo continuar con su contrato a pesar de que la jurisprudencia constitucional establece la protección reforzada, que obliga al empleador.

Desnudez forzada: solo existe registro de un caso en donde el equipo *in situ* Cauca hizo una valoración solicitada por el satélite de la Fiscalía para Justicia y Paz, respecto de la masacre del Naya. Sin embargo, este caso aún no tiene una imputación. No existen registros ante la unidad de víctimas de casos relativos a desnudez forzada, pero, entendiendo las dinámicas del conflicto armado del Cauca, es posible que exista un amplio subregistro al respecto.

Defensoras de derechos humanos, lideresas sociales y/o servidoras públicas: el equipo *in situ* del Cauca conoció en el último trimestre del 2012, casos de tres (3)

lideresas amenazadas en razón de su actividad como defensoras de derechos humanos, vinculadas al tema de tierras. El caso de la hacienda Curacas es uno de los más representativos dada la cantidad e intensidad de amenazas recibidas por las lideresas que están procurando la restitución de predios despojados. Estas amenazas, en algunos de los casos, se han visto concretadas en agresiones sexuales y físicas. Igualmente, lideresas indígenas vinculadas con procesos de defensa de DDHH han estado en el centro de las amenazas provenientes de diferentes grupos armados ilegales, en particular de origen paramilitar.

Otras regiones donde se presentan casos de este tipo son Valle, Antioquia y Bolívar. En la ciudad de Bogotá se realizó acompañamiento a un grupo de lideresas con medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Comisión solicitó al Estado colombiano que adoptara todas las medidas necesarias para que se les garantizara la vida y la integridad personal.

Discriminación y homolesbitransfobia⁸: se tiene conocimiento de un caso de discriminación relacionada con la orientación sexual, en el que se observa cómo el victimario saca provecho de los prejuicios en contra de las mujeres lesbianas para amenazar a una mujer con hacer pública su orientación sexual, lo que, según ella misma, implicaría perder su trabajo y su estatus social. Dicha mujer desempeña un cargo de nivel intermedio dentro del Ejército nacional, y a raíz de dicho chantaje tuvo que permitir que su excompañero sentimental –padre de sus hijas– consiguiera la custodia de estas.

En el departamento de Antioquia se registra que la población LBGTI ha sido constantemente perseguida por los grupos al margen de la ley; actualmente, la situación no es diferente en las comunas de Medellín, donde los 'combos' se encargan de asesinarlos o, en los términos usados por ellos, de hacer "limpieza social".⁹ Esta situación se da en otros municipios distintos de Medellín y en las zonas rurales. También se presentó un caso en el que el padre denuncia a la madre de maltratos y mal ejemplo debido a su orientación sexual, e intenta desviar el proceso de violencia sexual contra su hija.

-
- 8 Homolesbitransfobia: aversión o repulsión a las lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, evidente sobre todo en actos de rechazo, discriminación y de violencia en contra de las personas que hacen parte de estas poblaciones.
- 9 Publicado en elcolombiano.com http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/prejuicios_generan_ataques_a_poblacion_lgbt/prejuicios_generan_ataques_a_poblacion_lgbt.asp.

Dicha situación es similar en el departamento del Cauca, donde si bien tal problemática es invisibilizada, en los panfletos de amenaza colectiva distribuidos por quienes se identifican como Águilas Negras, Rastrojos y Urabeños encontramos como rasgo común la amenaza a personas con identidad sexual diversa, lo que demuestra que los estereotipos de sexo se recrudecen en el marco de conflicto armado.

4.1.2. Caracterización de la violencia en contra de niños, niñas y adolescentes

En el caso de violencia intrafamiliar se presentan distintos tipos de agresiones contra niños y niñas: abandono, negligencia, maltrato verbal, maltrato sicológico y abuso sexual en diferentes modalidades. Los hallazgos fueron los siguientes:

a. Reclutamiento forzado y utilización ilícita de NNJ

En relación con el reclutamiento forzado de NNJ, en el departamento de Antioquia, según datos de Corpades y del ICBF¹⁰, en el 2012 en la Comuna 8 fueron reclutados 120 jóvenes entre los 13 y 18 años por Los Urabeños. El fenómeno de reclutamiento se presenta tanto en las comunas de Medellín, especialmente en la 8 y la 13, como en la zona rural del departamento. La ausencia de fuentes de trabajo o de ingresos lleva a NNJ a aceptar las ofertas de vincularse a los ' combos'; cuando las rechazan, son obligados a desplazarse de manera intraurbana bajo amenaza de muerte.

Por otra parte, en el departamento del Cauca se han presentado casos de reclutamiento forzado y utilización de NNJ, con particular fuerza en los municipios del norte, de los cuales el municipio de Jambaló es uno de los más afectados. Al respecto existe una alerta temprana donde se señala la forma como la reciente sequía vivida en el municipio generó una crisis social que recrudeció la vulnerabilidad de NNJ, ya que los grupos armados se aprovecharon de esta circunstancia para atraerlos.

En los operativos militares es frecuente que las fuerzas militares encuentren NNJ víctimas de reclutamiento forzado; sin embargo, existe un amplio subregistro de es-

10 <http://www.hora13noticias.tv/index.php/generales/item/urabenos-comuna-8>

tos en el departamento del Cauca, dado que la mayoría de casos son atendidos en clínicas del Valle del Cauca. Esto, sumado a que en el departamento no existe una ruta adecuada para la atención de casos de niños y niñas víctimas de reclutamiento que parte del reconocimiento del interés superior del niño, de una adecuada atención en salud, acompañamiento sicosocial y aplicación de la perspectiva diferencial a través de la adopción de medidas de protección que reconozca las diferencias étnicas y las necesidades de acompañamiento en cada caso. Es importante tener en cuenta que todas las víctimas son remitidas a otras ciudades del país, ya que Popayán no cuenta con un lugar adecuado para recibirlas.

La existencia de una ruta funcional implicaría la generación de estrategias que le apunten al respeto del origen étnico o cultural del NNJ víctima y a la presencia permanente de entidades encargadas de su protección en los términos de la Ley 1098 de 2006. Igualmente, es necesario crear mecanismos que permitan la garantía de contacto del NNJ con sus familiares cuando se usa el traslado como medida de protección.

Al mismo tiempo, es importante señalar que las fuerzas militares, en el marco de campañas cívico-militares, han llevado NNJ a instalaciones militares para que conozcan la vida castrense, lo que representa una exposición de estos a actividades armadas. Existen casos como el de Toribío, en donde el 12 de octubre de 2012, 80 niños y niñas pertenecientes a la organización OPIC fueron llevados a instalaciones militares en Bogotá, con el fin de familiarizarlos con la vida castrense.

Existen múltiples formas de vinculación de NNJ al conflicto que vienen transformándose de manera constante a la par con los cambios en la realidad de la confrontación armada. Cada vez es más común la vinculación de NNJ sin extracción de su medio familiar, pidiéndoles que ejecuten acciones como informantes y facilitando el transporte de elementos de guerra. En cuatro (4) de los casos que el equipo *in situ* del Cauca ha atendido, la vinculación de los niños y niñas se ha dado sin que estos sean necesariamente trasladados a campamentos.

La institucionalidad no tiene cifras exactas sobre cuántos niños y niñas han sido vinculados en diferentes modalidades al conflicto armado. Sin embargo, el ICBF reconoce la existencia de un subregistro de casos, dado que muchos de los familiares de los NNJ no tienen acceso a la denuncia por motivos de seguridad. Es importante señalar que en ocasiones se suele confundir la trata de niñas con fines de explota-

ción sexual con el reclutamiento forzado. En el municipio de Morales (Cauca) existe una amplia incidencia de este delito, en donde grupos armados al margen de la ley (en su mayoría las FARC) procuran hacerse al control de territorios para pedir a las familias que entreguen a las niñas de ocho (8) años en adelante. Las referencias a estos delitos en los departamentos de Guainía y Arauca se remiten a los informes del SAT emitidos sobre esas zonas.

b. Violencia sexual contra NNJ

Respecto de la violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, se ha podido observar que el aparato de justicia no se encuentra suficientemente preparado para atender estos casos, lo que se explica a continuación:

En el departamento de Arauca persiste la escasez de fiscales especializados¹¹, ya que, por ejemplo, en diciembre de 2012 no existía un fiscal asignado al Centro de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales (CAIVAS). En Cundinamarca se ha observado una mayor proporción de niños de los que se ha abusado sexualmente, cuyos victimarios adolescentes son casi siempre vecinos. De los nueve (9) casos de violencia contra niños y niñas documentados en este departamento (la mayoría de estos con más de un(a) niño(a) en cada caso), cuatro (4) se presentaron en el ámbito familiar (uno fue víctima de violencia sexual, uno de negligencia y abandono, uno de violencia física y sicológica y otro de violencia sicológica, al ser utilizado por su padre como medio de violencia contra su madre), dos (2) se presentaron fuera de la familia (víctimas de violencia sexual por parte de vecinos adolescentes), uno en el contexto escolar (víctima de matoneo o *bullying* y de violencia sexual) y en dos (2) no hubo suficiente información. En la mayoría de los casos de violencia contra las madres se da lugar a violencia en contra de los niños y niñas. De esta forma, aparecen como víctimas de las agresiones en contra de su madre, ya sea porque presencian la violencia física y sicológica a la que ella es sometida o porque son agredidos de manera directa.

En el departamento de Guainía, de los NNJ y mujeres que atendió el equipo *in situ*, es preciso resaltar que todos fueron agredidos mediante alguna forma de violencia sexual, y esto fue concomitante con otras vulneraciones de derechos. En cada episodio

11 Información suministrada del comité de violencias de género realizado en diciembre de 2012.

de agresión, al mismo tiempo, fueron víctimas de violencia sicológica, al haber sido amenazados e intimidados por su agresor y en algunos casos, luego de los hechos, haber sido violentados físicamente. En un caso, la víctima quedó en embarazo; dadas las condiciones geográficas y de acceso al municipio de Inírida, la víctima no logró presentar la denuncia, por lo cual no tuvo acceso a información relativa a su derecho a solicitar la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

c. Explotación sexual y comercial contra NNJ

Si bien esta problemática tiene importantes subregistros, se ha podido establecer que en el departamento de Antioquia en las zonas del nordeste, bajo Cauca y Urabá antioqueño, los actores armados controlan la explotación de recursos naturales, vinculan a la población civil, especialmente mujeres, jóvenes, niñas y niños, para ser explotada en las minas de oro. Aunque aparentemente esta explotación se caracteriza por ser sobre todo económica, confluye en la explotación sexual y prostitución forzada.

De la misma manera, en el departamento del Guainía existen serios indicios de prácticas extendidas de Explotación Sexual y Comercial contra Niñas, Niños y Adolescentes (ESC-NNA). Aunque el equipo no tuvo acceso al conjunto de los casos por diversos obstáculos de orden institucional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Guainía avanzó en un “Informe para determinar la problemática de explotación sexual en la ciudad de Inírida”, el cual, en diciembre de 2010, señaló que “se lograron identificar cinco (5) adolescentes que han sido víctimas de la explotación sexual, de las cuales cuatro (4) han sido ubicadas en instituciones encargadas de trabajar esta problemática, con el consentimiento de las adolescentes, quienes manifestaron que desean mejorar su condición de vida en aras de restablecer y garantizar derechos vulnerados”.

d. Trata de personas, esclavitud sexual, prostitución forzada, pornografía infantil, turismo sexual, explotación sexual y comercial de NNA, embarazo forzado, transmisión de ETS-VIH, mutilación sexual y esterilización forzada

En el municipio de Morales (Cauca) existe una práctica reiterada de reclutamiento de niñas con fines de explotación sexual, promovido por un comandante conocido

con el alias de Grillo. Por su parte, en Antioquia se tuvo conocimiento de nueve (9) casos de trata de personas registrados ante el comité para la erradicación de la trata de personas del departamento.

e. Violencia escolar

Del total de casos conocidos por la delegada, el equipo interdisciplinario *in situ* de Cundinamarca registró dos (2) casos en los que la violencia contra un niño ocurrió en el ámbito escolar mediante agresiones físicas y verbales.

4.1.3. Cifras generales en torno al proceso de atención y acompañamiento a víctimas en el marco de las disposiciones contempladas en las leyes 1257 de 2008 y 1098 de 2006

En términos globales, los resultados del proceso de atención a víctimas liderado por esta delegada en el período comprendido entre octubre y diciembre de 2012, a través de la atención prestada por los equipos interdisciplinarios *in situ* adscritos, con presencia en los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Arauca, Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar y Guainía, son los siguientes:

En total, se prestó atención a 127 casos de violencia contra estas poblaciones, discriminados de la siguiente manera:

Tabla N°. 1. Casos de violencia en víctimas

Distribución étnica, etaria, por sexos y orientación sexual	Número total de casos
	127
Número de casos de mujeres	75
Número de casos de niñas	11
Número de casos de niños	10
Número de casos de adolescentes mujeres	3

Distribución étnica, etaria, por sexos y orientación sexual	Número total de casos
	127
Número de casos de adolescentes hombres	5
Número de mujeres pertenecientes a grupos étnicos	19
Número de hombres pertenecientes a grupos étnicos	3
Número de personas con orientación sexual diversa	1

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

Los resultados anteriores no significan que la violencia contra mujeres se produzca en proporciones mayores que la violencia contra niños; sin embargo, sí puede concluirse que la violencia contra esta población se denuncia con mayor regularidad que la violencia contra niños. En segundo término, observamos que 127 casos no son una muestra representativa de estas formas de violencia, pero nos permitimos considerar que sí marcan una tendencia sobre la manera como se producen estas formas de violencia, caracterización que fue expuesta en el punto anterior.

En relación con el tipo de violación a los derechos humanos y al DIH de estas poblaciones, los resultados fueron los siguientes:

Tabla N°. 2. Casos de violación a los derechos humanos y al DIH contra mujeres, niñas y niños

Total hechos victimizantes (en un caso frecuentemente confluyen varios tipos de agresión)	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia física	Violencia económica	Reclutamiento	Ataques con ácido	Ataques a Defensores de DDHH	Obstáculos IVE	Trata	Femicidios
	56	17	22	5	8	1	14	4	2	7
Nº. de casos de mujeres	33	11	20	5	0	1	12	4	1	7
Nº. de casos de niñas	4	4	1	0	2	0	0	0	1	0
Nº. de casos de niños	1	1	1	0	4	0	0	0	0	0
Nº. de casos de adolescentes mujeres	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Total hechos victimizantes (en un caso frecuentemente confluency varios tipos de agresión)	Vio- lencia sexual	Vio- lencia psico- lógica	Vio- lencia física	Vio- lencia econó- mica	Re- clutamiento	Ata- ques con ácido	Ata- ques a Defen- sores de DDHH	Obstá- culos IVE	Trata	Femi- nici- dios
	56	17	22	5	8	1	14	4	2	7
Nº de casos de adolescentes hombres	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nº de mujeres pertenecientes a grupos étnicos	14	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Nº de hombres pertenecientes a grupos étnicos	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Nº de personas con orientación sexual diversa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

Las cifras anteriores son representativas de las violencias específicas de las que son víctimas mujeres, niñas y niños, prescritas por mandatos como los de las leyes 1257 de 2008 y 1098 de 2006, las cuales fueron documentadas por los equipos ya referidos. Las referidas cifras evidencian que la violencia sexual es una práctica generalizada contra estas poblaciones (56 casos de 127), seguida de formas de violencia sicológica y económica, tipos de violencia que no aparecen en registros oficiales y públicos de entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Fiscalía General de la Nación, lo que demuestra la urgencia de caracterizarlas y visibilizarlas para poder generar medidas preventivas, punitivas y de protección que permitan evitar su repetición. En este período se prestó atención y asesoría sicológica y si-cosocial en siete (7) casos de feminicidios, forma de violencia específica que en el último semestre acaparó, en diferentes regiones del país, la atención de medios de comunicación que muestran una forma particular de violencia frente a la cual no existen datos claros ni una caracterización concreta.

De otra parte, los equipos identificaron 8 casos de reclutamiento, concentrados en los departamentos de Arauca y Cauca, que evidencian la continuidad de un conflicto armado interno alimentado día a día con jóvenes, niños y niñas que entran a grupos armados de diversa índole.

Sobre la identificación de los presuntos agresores existen los siguientes datos:

Tabla Nº. 3. Identificación de los presuntos agresores

Funcionario público	Conocido no familiar	Familiar	Actor armado ilegal	Fuerza pública
6	20 (vecino, compañero de estudio, compañero de trabajo, amigo de la familia, padrino)	25 (pareja, expareja, hijo, primo o cuñado)	43	5

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

Lo anterior evidencia que dichos actos de violencia fueron perpetrados mayoritariamente por miembros de grupos armados ilegales en un 44%, seguidos de familiares (específicamente en casos de violencia sexual), conocidos, funcionarios y miembros de la fuerza pública.

4.2. Proceso de formación de la Defensoría del Pueblo para la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos en la atención a MNNJ víctimas

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer cuenta con un plan de formación que contempla la calificación de los servicios de orientación, asesoría y asistencia técnica legal para mujeres, niños, niñas y adolescentes (MNNA) víctimas, en cumplimiento de los mandatos legales contenidos en las leyes 1257 de 2008, 1098 de 2006, 985 de 2005 y 1448 de 2011, así como el proceso de gestión defensorial en su conjunto, para la adecuada atención de estas víctimas. En este orden, en el 2012 se inició un proceso de capacitación con defensores y defensoras públicos que se prevé concluya a mediados del 2014.

Tal proceso de formación busca transformar actitudes y prácticas en torno a la percepción sobre las violencias que afectan específicamente a MNNJ, profundizar el conocimiento sobre el marco jurídico nacional y los estándares internacionales en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y otros sujetos de especial protección, con énfasis en la garantía del acce-

so a la justicia y fortalecer las habilidades de servidores y servidoras públicos en la aplicación práctica del enfoque diferencial y de género, para el adecuado abordaje y mejoramiento de la gestión defensorial en casos específicos de violencia dentro y fuera del conflicto armado.

Este programa de formación cuenta con tres (3) fases, que se explican a continuación:

- a. Fase de sensibilización:** bajo la modalidad de seminario-taller, con una intensidad de 28 horas y con la acreditación académica de la Escuela Superior de Administración Pública, pretende hacer una introducción general al tema de los derechos humanos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes y evidenciar prácticas, estereotipos y conductas discriminatorias en las cuales pueden incurrir funcionarios de la Defensoría y de otras instituciones estatales y que inciden en el cabal ejercicio de sus funciones. A partir de este módulo se contribuye al cambio de estereotipos y modelos culturales que reivindiquen a las mujeres y los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Esta primera fase incluyó sesiones sobre estándares internacionales y constitucionales con respecto al principio de igualdad y no discriminación, así como la fundamentación teórico-filosófica de un enfoque diferencial para la atención de mujeres, niños, niñas y adolescentes. Esta primera fase se ejecutó del 20 al 23 de noviembre de 2012 y contó con la participación de 155 servidores públicos de la entidad.
- b. Fase teórico práctica:** busca profundizar, en el marco jurídico nacional e internacional, los conceptos, las categorías de violaciones de derechos y los estándares internacionales en materia de derechos de las mujeres y la niñez a partir de módulos de formación especializados. De acuerdo con las funciones y capacidades que se espera generar en las y los funcionarios, se identifican los módulos de formación que cada uno deberá tomar en el proceso de formación. Los módulos combinarán sesiones virtuales de aprendizaje con ejercicios prácticos y jornadas de videoconferencia satelital mensuales. Esta fase consiste en un diplomado de mínimo 120 horas, con metodología de educación virtual (a las que se suma el tiempo de las sesiones de videoconferencia satelital, según el cronograma que se acuerde con la entidad aliada). Los participantes reciben un certificado por su participación en el diplomado, según los estándares académicos que se definan con la institución universitaria aliada, y es indispensable que hayan participado en la fase de sensibilización y contexto.

- c. **Fase de 'clínicas':** está orientada a reforzar herramientas prácticas para el abordaje de temas especializados sobre estándares internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y los(as) niños(as) y adolescentes, y su aplicación práctica de acuerdo con las funciones que desarrollan los(as) participantes, a partir de análisis de jurisprudencia, debate y análisis sobre casos, sesiones de juicios simulados o juegos de rol, etc. Esta se desarrollará de forma presencial y con apoyo de sesiones de videoconferencia satelital a partir de junio de 2013.

A continuación se ilustra el diseño escalonado del programa de formación propuesto:

Gráfico N°. 1. Diseño escalonado del programa de formación



Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

4.3. Proyecto de acciones de formación, incidencia y fortalecimiento social e institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia y explotación sexual, el reclutamiento y utilización ilícita de MNNJ

En el marco de esta iniciativa, financiada con recursos de cooperación internacional a través de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), tuvo desarrollo un programa piloto de formación en tres (3) departamentos –Arauca, Guainía y Cauca– cuyo objeto fue prevenir formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes

en contextos armados, a través del desarrollo de herramientas pedagógicas con docentes y estudiantes de centros de educación media y primaria.

Por medio de este proceso de formación, que durante el 2012 se desarrolló a través de cuatro (4) ciclos, se realizaron talleres de sensibilización y formación a docentes y estudiantes en diversos tópicos considerados claves en la búsqueda de herramientas de autocuidado para la prevención de formas de violencia contra esta población. En dichos talleres se abordaron temáticas relacionadas con derechos sexuales y reproductivos, derechos fundamentales y derechos económicos, sociales y culturales, entre las más importantes.

Los resultados, en términos de cobertura, de esta experiencia fueron los siguientes:

Tabla Nº. 4. Cobertura de los talleres

Número de establecimientos educativos	Número de docentes	Número de estudiantes
19	88	1.774

Fuente: Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer

Estrategia de círculos de acompañamiento

Durante el 2012 se desarrolló una metodología a través de la cual se buscó prestar acompañamiento a víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como otorgar reconocimiento y visibilidad pública a las mujeres víctimas, dotándolas de herramientas para ejercer su derecho a la participación y sus derechos de acceso a la justicia y al ejercicio pleno de sus garantías sexuales y reproductivas. En esta estrategia, desarrollada en 10 departamentos, fueron documentados 87 casos. Los departamentos fueron: Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Guainía, Arauca, Cundinamarca, Bolívar, Chocó y Magdalena, a los cuales se sumó el Distrito Capital.

El objetivo general de esta estrategia fue “Fortalecer la dimensión psicosocial de las mujeres víctimas de la violencia sexual para la consecución de mejores condiciones emocionales y relaciones, que faciliten la superación de los impactos derivados del hecho violento y fortalezcan su participación, y contribuir a la caracterización del crimen de la violencia sexual en las regiones focalizadas”.

Como resultado del desarrollo de esta estrategia se logró:

- Profundizar en la caracterización de la ocurrencia del crimen de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y sus consecuencias sicosociales, tanto en el ámbito individual como en el colectivo.
- Reflexionar sobre los impactos que la violencia sexual y en general las dinámicas del conflicto armado dejan en la situación relacional de las víctimas y la importancia del (los) 'otro/otros' en su recuperación integral.
- Identificar los recursos de las mujeres para enfrentar las consecuencias de la violencia sexual en los diferentes ámbitos de sus vidas.
- Socializar la información correspondiente a la ruta de atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado e indagar sobre los obstáculos que las mujeres han tenido que enfrentar en el tránsito por la ruta de atención y orientación.
- Propiciar la construcción de nuevos significados sobre las historias de vida que sean favorables a la reconstrucción del tejido social entre las mujeres y su consecuente participación en espacios de incidencia pública.
- Obtener información sobre el cumplimiento de las Sentencias C-355 y T-388 a partir de los relatos y las vivencias concretas de las mujeres víctimas de violencia sexual.

Y en un segundo momento:

- Profundizar en las comprensiones que las mujeres víctimas de violencia sexual tienen sobre la ruta de atención y las instituciones comprometidas.
- Facilitar una reflexión en torno a las posibilidades que el trabajo colectivo tiene en la exigencia y restitución de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.
- Discutir y recopilar información sobre ideas y creencias relativas a los derechos sexuales y reproductivos.

- Facilitar comprensiones sobre el marco legislativo nacional relativo a los derechos de las mujeres.
- Profundizar en el reconocimiento de las herramientas de tipo sicosocial, individuales y colectivas, útiles para la recomposición de la situación de las mujeres víctimas de violencia sexual.
- Facilitar la documentación de hechos de violencia sexual de los que las mujeres manifiestan necesitar acompañamiento, por lo cual este espacio se convierte en un puente de comunicación eficaz para asegurar que en adelante estas mujeres reciban atención adecuada en la defensoría regional correspondiente y cuenten con una gestión defensorial integral apoyada por la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Además, para trazar estrategias concretas, en cada caso, de denuncia, protección y acceso a la justicia.

Se destaca, por último, que este proceso ha permitido identificar barreras concretas, según las dinámicas locales, para denunciar, acceder a la justicia, a la protección y a una atención adecuada y suficiente (incluyendo el ámbito de la salud sexual y reproductiva) para estas víctimas, específicamente en los 87 casos documentados durante el 2012.

C.5. Situación de derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades étnicas

Durante los últimos años la situación de vulneración de los derechos fundamentales de los grupos étnicos en el país ha derivado en múltiples consecuencias que impiden el goce efectivo de los derechos integrales y colectivos, entre ellos los relacionados con la vida, la integridad física, el ejercicio de la autonomía y sobre todo los relacionados con el derecho al territorio, que es la base fundamental para la puesta en marcha de los planes de vida en el caso de los pueblos indígenas, y los planes de etnodesarrollo para las comunidades negras, raizales y palanqueras.

En cuanto a las comunidades indígenas, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, con fundamento en las situaciones conocidas por las defensorías regionales y otras dependencias de la Institución –especialmente el Sistema de Alertas Tempranas–, y con base en la información suministrada por organizaciones indígenas del orden nacional y regional y las autoridades indígenas que han denunciado ante la mayoría de instituciones nacionales eventos de riesgo y vulneración de sus derechos, ha dado a conocer la situación de derechos de los pueblos indígenas. Se ha podido establecer que en diferentes escenarios del territorio nacional persiste la acción armada de los distintos actores del conflicto interno, lo cual incide en los pueblos indígenas por amenazas, riesgo y vulneración de sus derechos fundamentales, individuales, colectivos e integrales.

En este marco de vulneración sistemática de los derechos humanos de los grupos étnicos por parte de los diferentes actores legales e ilegales del conflicto armado

que vive el país, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, y en coordinación con las defensorías regionales y los diferentes programas de atención especializada, ha venido incidiendo en los escenarios nacionales, regionales y locales para la protección de los derechos fundamentales de estas poblaciones de especial protección, y desarrollando acciones de promoción y divulgación de derechos.

5.1. Situación de derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades negras, palenquera y raizal

5.1.1. Realidad de las comunidades negras

Históricamente los afrocolombianos se han movilizado en contra de la discriminación racial y en búsqueda de reconocimiento de derechos. Durante el Siglo XX se experimentaron “transformaciones políticas profundas, a nivel mundial la movilización afrodescendiente lograba importantes manifestaciones de la politización de su identidad. Tanto en Estados Unidos como en el Brasil, Martinica, Colombia y el Perú, entre otros países, líderes, intelectuales, académicos, además de organizaciones, emprendieron una larga batalla en contra de la discriminación racial y a favor de la igualdad ciudadana”.¹

Hace 21 años el Constituyente primario en Colombia logró posicionar las demandas de los diferentes movimientos afrocolombianos² e indígenas y obtuvo como resultado el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. La Constitución de 1991 aceleró algunas dinámicas sociales y organizativas que ya venían gestándose en la población afrocolombiana, y a partir de su promulgación se expresa el reconocimiento de la existencia del pueblo negro en Colombia; al lado de un conjunto de derechos y garantías proclamado para el respeto de todos los grupos étnicos en el territorio

1 Jhon Antón Álvaro Bello Fabiana Del Popolo Marcelo Paixão Marta Rangel. *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Santiago de Chile, Editorial CELADE, febrero de 2009, página 10.

2 Por el Chocó participaron la Asociación Campesina Integral del Atrato (HACIA), la Organización de Barrios Populares (OBAPÓ), la Asociación Campesina del San Juan (ACADESAN), la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA), la Asociación Campesina del Baudó (ACABA), la Organización Popular Campesina del Andágueda (OPOCA) y por Buenaventura el Proceso de Comunidades Negras (PCN).

nacional, se desarrolló una amplia gama de normas y se consolidaron en términos jurídico-políticos los avances de los derechos humanos y especiales de las comunidades negras como sector de la población afrocolombiana, concepto que según el Consejo de Estado “se enmarca justamente en esa conformación étnica y cultural de la Nación y contribuye justamente a enriquecer esa diversidad.”³

El artículo transitorio 55⁴ de la Constitución Política y la posterior expedición de la Ley 70 de 1993 permitieron el encuentro de la acción colectiva de nuevos y viejos grupos organizados que se movilizan desde la etnicidad para reivindicar y concretar políticas públicas de reconocimiento y distribución a través de la protección de territorios ancestrales y de la exigencia de un sistema educativo que incorpore los aportes de la cultura negra a la construcción de nacionalidad y de país.

Aunque el conjunto de personas afrocolombianas (o afrodescendientes, como se hacen llamar) se encuentra localizado en casi toda la geografía nacional, como población vulnerable y ciudadanos en condiciones de marginalidad, exclusión e inequidad socioeconómica, solo a un sector o subconjunto de estos se le reconoció como grupo étnico: a las comunidades negras. A la población afrocolombiana se le diferencia de las comunidades negras, en tanto que la categoría afrocolombiana se refiere a la población que mantiene los rasgos fenotípicos de la persona de origen africano esclavizada en América y cuyos rasgos han sido heredados y que mantienen o reconocen como parte de su identidad valores, prácticas y símbolos, como raza y/o grupo étnico⁵; es decir, lo afro está asociado más a una condición propia de ascendencia común africana y a una historia común integrada a la nación colombiana.

Pese a que el concepto afrocolombiano se refiere a las distintas culturas ‘negras’ o ‘afroamericanas’ que emergieron de los descendientes de africanos, las que sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el Siglo xvi hasta

3 Fallo del Consejo de Estado, 5 de agosto de 2010, página 16.

4 ARTÍCULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

5 Citado en el documento propuesto para la formulación del plan integral a largo plazo (2007-2019) http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Portal/DOC_EJEC_FINAL_PLAN_INTEGRAL.pdf.

el xix (Antón, 2007b)⁶, en el desarrollo legislativo colombiano se han reconocido como sujetos de derechos étnicos a las comunidades negras⁷ definidas en la Ley 70 de 1993.

Sin perjuicio de lo anterior, no se debe dejar de lado que el resto de afrocolombianos no definidos en la mencionada ley son sujetos de otros derechos y garantías por ser otro tipo de población vulnerable, excluida y marginada históricamente por cuestiones de racismo y discriminación social⁸, y por tanto se debe buscar una garantía diferencial de derechos para estas poblaciones.

No obstante, se debe precisar que los derechos étnicos de las comunidades negras, palenquera y raizal son fundamentales, colectivos e integrales, y que su significado y alcance están contenidos en las disposiciones de la Constitución Política de 1991, en la Ley 70 de 1993, en sus decretos reglamentarios y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹, incluidos cultura, territorio, sujeto colectivo, pueblo y autonomía.¹⁰

Por lo tanto, son los miembros de las comunidades negras¹¹ (entendidas como conjunto de personas que han mantenido y reconstruido una cultura –que es particular y diferente a las del resto del país–, que ocupan tierras baldías “de acuerdo con sus

6 Jhon Antón. Op. cit, página 13.

7 La Ley 70 de 1993, artículo 2º, numeral 5 define que comunidad negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

8 La población afrocolombiana en general y sus organizaciones no gubernamentales no están reconocidas como grupo étnico (tanto así que en octubre de 2012 el Gobierno presentó un proyecto de ley de participación con el objetivo de que a los afrocolombianos se les reconozca como grupo étnico); sin embargo, durante mucho tiempo algunas personas que no eran de comunidades negras pusieron en desventaja a las comunidades de este grupo étnico al quedarse con sus derechos.

9 Los derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades negras están sustentados en el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional y se desarrollan en la Ley 70 de 1993, como también en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial lo expresado en la Sentencia C-169 de 2001, que reconoce los derechos del Convenio 169 de la OIT a las comunidades negras definidas en la Ley 70 de 1993.

10 Igualmente, otros derechos inherentes a estos, tales como identidad, integridad, conocimientos tradicionales, relación ecosistémica con la naturaleza y sus recursos; y el desarrollo de la visión que tienen del mundo.

11 Comunidad negra: es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Artículo 2º, numeral 5, de la Ley 70 de 1993.

prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva”¹²⁾ los beneficiarios de este tipo de derechos y libertades que son fundamentales, colectivos e integrales para garantizar su pervivencia como grupo étnico.

Lo anterior ha sido ratificado por la Corte Constitucional, que ha emitido importantes decisiones para garantizar a las comunidades negras derechos étnicos, por ejemplo:

- En la Sentencia C-169 de 2001 se analiza la legislación vigente a esa fecha, para plantear el alcance del término *comunidades negras como grupos étnicos*. Señala que la Ley 70 de 1993 (que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Carta), la Ley 99 del mismo año (sobre protección del medio ambiente), así como la Ley 199 de 1995 (que organiza el Ministerio del Interior) reconocieron como grupo étnico este sector de la población afrocolombiana, definida en el artículo 2-5 de la Ley 70/93 como:

“El conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen (sic) de otros grupos étnicos”. Y, lo más importante, “que este reconocimiento genera, como consecuencia inmediata, el que las comunidades negras adquieran la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio. Lo que es más importante, se hacen acreedores a los derechos que consagra el Convenio 169 de la O.I.T.” (...).

- La Sentencia C-461 de 2008. En esta sentencia, el magistrado ponente, Manuel José Cepeda Espinosa, retomó lo señalado en la Sentencia T-549 de 2006, M. P.: Jaime Araújo Rentería, que expresa:

“... Por consiguiente, no cabe duda en relación con que las comunidades negras reconocidas y protegidas especialmente por el propio Constituyente en el artículo 176 de la Constitución Nacional, lo mismo que en la Ley 70 de 1993, expedida en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 55

12 Artículo 1º de la Ley 70 de 1993.

transitorio de la Carta Política, son titulares calificadas de una serie de derechos fundamentales, derivados directamente de la obligación estatal de respetar y garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación”.

- Consejo de Estado¹³, fallo de nulidad del 10 de agosto de 2010. En él se señaló el concepto de comunidad negra definido en el artículo 2º, numeral 5º, de la Ley 70 de 1993:

“el legislador optó por una noción restrictiva o estricta de dicha expresión o concepto, en la medida en que estableció como sus elementos sustanciales los que la Sala extracta así: i) conjunto de familias; ii) ascendencia afrocolombiana; iii) poseer una cultura propia; iv) una historia común o compartida; v) tradiciones y costumbres propias; vi) un espacio físico en el campo, esto es, rural, y vii) asentamiento humano en dicho espacio”¹⁴

5.1.2. Ubicación de las comunidades negras

Reviste vital importancia para la consideración de cualquier historia nacional la lucha que los pueblos negros han sostenido desde su llegada al continente americano a fin de poder sobrevivir. No obstante, en este apartado se hará referencia a las comunidades con derechos étnicos a partir de 1991, las comunidades definidas en la Ley 70 de 1993, sujetos de derechos étnicos, las cuales han sido definidas así:

- a. Las comunidades negras, que residen tradicionalmente en la región occidental costera de bosques húmedos ecuatoriales, cuencas hidrográficas, esteros, manglares y litorales; ubicadas en el Pacífico o Chocó biogeográfico (Nariño, Cauca,

13 El Consejo de Estado en la demanda estudió “si la instauración de las llamadas organizaciones de base, como mecanismo para la aludida participación de las comunidades negras, está o no acorde con la normatividad superior que la consagra y, por ende, con el objeto del decreto acusado; y si el citado artículo transitorio 55 se circunscribe a las zonas rurales baldías”.

14 Fallo del Consejo de Estado, 5 de agosto de 2010, página 17. El fallo de nulidad en comento plantea que “es notoria, entonces, la sustitución o desplazamiento de las comunidades negras, por una forma organizativa distinta de las comunidades negras, en el ejercicio del derecho que les otorga el inciso segundo del artículo 55 de la Constitución Política, y 5º, y concordantes de la Ley 70 de 1993, para hacer parte de la comisión especial o consultiva que aquél ordena, y que desarrolla la citada ley, en los niveles nacional o de alto nivel y las territoriales (departamentales, distritales, municipales y regionales)”.

Valle y Chocó)¹⁵; Bolívar, San Andrés y Providencia y Santa Catalina y otras zonas del país, como Antioquia, Putumayo, La Guajira, Magdalena; tienen prácticas culturales propias de los pueblos descendientes de africanos entre las que se destacan la música, las celebraciones religiosas y la comida; el cultivo de la tierra tiene raíces fundamentalmente campesinas.¹⁶ De la población afrocolombiana, por autorreconocimiento en el censo del 2005, se identificaron 1.175.320 como población rural, el 26% del total de la población afrocolombiana.

Las comunidades negras tienen territorios titulados en los departamentos de Antioquia, Risaralda, Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Nariño; sin embargo, hay comunidades constituidas en consejos comunitarios a las que el Gobierno nacional no les ha garantizado el derecho al territorio. Por ejemplo, se plantea que en el departamento Chocó hay 612 consejos comunitarios, que agrupan a cerca del 85% del total de la población de Chocó, es decir, más de 375.000 personas hacen parte de algún consejo comunitario¹⁷; en el departamento de Putumayo hay constituidos cuatro (4) consejos comunitarios a los que no se les ha solucionado la titulación; en el Valle del Cauca, en el municipio de Buenaventura, están en la misma situación seis (6) consejos comunitarios; en el municipio de Dagua hay cuatro (4) comunidades a las que no se les quiso reconocer su derecho de autodeterminación; en este municipio en total hay 11 comunidades sin titulación de sus territorios. En otros departamentos hay consejos comunitarios constituidos y registrados en alcaldías¹⁸, pero sin el reconocimiento del Ministerio del Interior, como en La Guajira (4), Bolívar (12), Atlántico (4) y Putumayo (4). Otro tipo de situación es la existencia de comunidades que cumplen las características de la ley, pero no se han organizado en consejo comunitario ni han solicitado la titulación de territorios colectivos, como las comunidades negras en Arenal, Simití y Altos de Rosario, en el sur de Bolívar; La India, en Cimitarra (Santander), Caño Bodegas, en Yondó (Antioquia), y Costilla y Tamalameque, en el sur del Cesar.

15 La historia del Pacífico está cruzada por la marginación y el olvido. Lugar de llegada y libertad para la población negra que esclavizada por las élites del Valle, Cauca y Antioquia, solo veía en estas tierras la nostalgia de su pasado y el paraíso de su porvenir. El Pacífico, podríamos sintetizar, tiene en su tortuoso historial solo las figuras de filibusteros, encomenderos, misioneros y politiqueros. Fue lugar de trabajo esclavizante en las zonas mineras, ganaderas y de plantaciones, pero también lugar para la libertad con la huida y construcción de palenques.

16 Protocolo para la Atención Especializada a los Grupos Étnicos.

17 Según la organización Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó y planteado en eventos en los que ha participado la Defensoría del Pueblo.

18 A 2011, se tenía reporte de 324 consejos comunitarios registrados en alcaldías.

- b. La comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de raíces culturales afroangloantillanas, cuyos integrantes mantienen una fuerte identidad caribeña, con rasgos socioculturales y lingüísticos claramente diferenciados del resto de la población afrocolombiana, utilizan el bandé como lengua propia y como religión originaria la protestante. Se reconocen 24.000 personas como raizales de San Andrés¹⁹; sin embargo, el Gobierno colombiano no les ha querido reconocer la titulación de territorios colectivos.
- c. La comunidad palenquera. Se reconoce a la comunidad de San Basilio de Palenque, en el municipio de Mahates, del departamento de Bolívar, pueblo que alcanzó su libertad en 1603, se constituyó en el primer pueblo libre de América. Allí se habla la otra lengua criolla afrocolombiana: el palenquero.²⁰ El territorio colectivo del Consejo Comunitario de Makankamana fue titulado en el 2010. A esta comunidad también se le ha brindado atención para el mantenimiento y recuperación de su lengua y tradiciones ancestrales.

Es decir, están claramente establecidos estos tres (3) grupos étnicos, descendientes de africanos secuestrados y esclavizados en Colombia. No obstante, cuando se requiere de información relacionada con la garantía de derechos étnicos, generalmente se hace referencia de información sobre toda la población afrocolombiana o afrodescendiente; no se tiene una información clara sobre la garantía de los derechos étnicos de las comunidades negras señaladas anteriormente. Las cifras del DANE, de Planeación Nacional y de algunos Ministerios se refieren a indicadores e índices para el total de población afrocolombiana del país, sin diferenciar la que está constituida en afrocolombianos (por lo general ubicada en ciudades intermedias y capitales), comunidad negra, palenquera y raizal, lo que imposibilita tener datos puntuales de la situación de los derechos humanos y sobre la situación de derechos étnicos en particular.

Posicionamiento de derechos. La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas en los últimos seis (6) años, ha posicionado los derechos de las comunidades negras, palenquera y raizal, con el fin de tener una información adecuada sobre el estado de los derechos de estos tres (3) grupos étnicos.

19 Protocolo para la Atención Especializada a los Grupos Étnicos.

20 Protocolo para la Atención Especializada a los Grupos Étnicos.

En especial, las comunidades negras (incluida la palenquera) y sus miembros han sido víctimas en forma reiterada y sistemática de la violación de sus derechos fundamentales, individuales, colectivos e integrales por hechos atribuibles a los grupos armados ilegales y ocasionalmente por la incidencia de operativos militares de la fuerza pública.

Distintos actores, escenarios e intereses han puesto repetidamente a estas comunidades en situaciones de transgresión de la mayoría de sus derechos humanos fundamentales, individuales²¹, colectivos e integrales de los que son receptores, siendo el conflicto armado el principal generador de desplazamientos forzados individuales y colectivos de comunidades enteras, masacres, amenazas, asesinatos selectivos de líderes y autoridades negras, desapariciones forzadas, confinamiento, ocupación de escuelas y asesinatos o intimidación de maestros, así como de los bloqueos de medicamentos²² y alimentos, causantes de desarraigo territorial²³ y cultural, ruptura del tejido social y graves problemas de seguridad alimentaria, considerados como crímenes de lesa humanidad que ponen en riesgo la pervivencia de este grupo étnico.

También, como consecuencia del conflicto, se han vulnerado los derechos fundamentales tales como autonomía, desarrollo propio, identidad cultural y territorio, que han generado desequilibrios o traumas culturales, rupturas étnicas y menoscabo de la memoria cultural de las comunidades afectadas. Igualmente, se ha registrado inseguridad alimentaria ante la disminución de la caza, la pesca y los cultivos tradicionales, lo que hace imposible el autosostenimiento con prácticas propias y genera desnutrición y muerte. El impacto de estas vulneraciones tiene incidencia directa e indirecta en las comunidades negras.

El conflicto armado, al constituir la principal causa del desplazamiento forzado de estas comunidades, es uno de los mayores opositores al goce efectivo del derecho al territorio del cual son titulares las comunidades negras y de los otros derechos

21 Vida, integridad física, libertad de circulación, trabajo, seguridad personal, vivienda digna, la paz y la igualdad.

22 Que afectan seriamente los derechos a la educación y a la salud.

23 El desarraigo de la población negra de sus territorios ancestrales ha estado vinculado a las múltiples masacres cometidas contra miembros de la población afro como las de Bojayá (2002), donde murieron 119 personas; Naya (2001), que dejó 100 muertos según la misma comunidad y 70 según la Fiscalía y la Defensoría; la desaparición de 30 campesinos en Tumaco (Nariño) presuntamente por los paramilitares; la masacre de 12 jóvenes de Buenaventura (2006); los miles de muertes selectivas en el municipio de Puerto Tejada según informa un estudio de la personería de ese municipio; los más de 190 asesinatos en Buenaventura en 2008; las masacres en las comunidades de Urabá (Jiguamiandó y Curvaradó).

étnicos; asimismo, origina la desintegración de la familia y de la comunidad, hechos a los que se aúna el desconocimiento que de estos derechos se tiene, lo que trae como consecuencia un bajo nivel de exigencia de la garantía de estos, de una comunidad víctima que con su ubicación geográfica²⁴ también padece exclusión de orden político, económico y cultural.

A las diferentes situaciones de violaciones observadas se les agregan las presentadas por la acción u omisión del Estado, al negarse a cumplir las políticas públicas y la legislación especial de estos grupos étnicos, por lo que la Corte Constitucional en el 2009 emitió el Auto 005²⁵, que ordenó al Gobierno nacional realizar programas según las particularidades de desplazamiento que padecía la población 'afrocolombiana' y adoptar medidas particulares para la protección efectiva de los derechos colectivos de estas comunidades. En este auto, la Corte en su momento protegió a 62 comunidades negras.

De estos autos de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (para población desplazada) en buena parte recae su seguimiento en las delegadas para Derechos de la Población Desplazada²⁶ y la de Prevención y Protección, por las órdenes de este Auto y otros que se orientan a medidas de prevención y protección, atención humanitaria y medidas de retorno y restitución de derechos de población desplazada, actividades que se coordinan con la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas en lo atinente a los derechos étnicos.

5.1.3. Situación de los derechos étnicos de las comunidades negras

A continuación se indican los principales problemas que afectan el goce y disfrute efectivo de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de las comunidades negras, palenquera y raizal:

24 La población de estas comunidades se ubica en territorios localizados en zonas estratégicas de desarrollo.

25 Emitido con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas afectadas por el desplazamiento forzado interno, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Posteriormente se han emitido otros autos para proteger derechos de consejos comunitarios específicos (Jiguamiandó, Curvaradó).

26 Es la dependencia responsable de hacer seguimiento al cumplimiento por parte de las entidades del Estado de sus obligaciones constitucionales, legales, jurisprudenciales y reglamentarias de atención integral al desplazamiento forzado. Para algunas acciones puntuales se coordinan actividades con la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas

a. **Derecho al territorio.**²⁷ El derecho al territorio de las comunidades negras se ve vulnerado por:

1. La pérdida del dominio territorial debido a la incidencia de los diferentes grupos armados ilegales (guerrilla, autodefensas, narcotráfico y grupos pos-desmovilización) que han penetrado y permanecen en territorios de estas comunidades y que de manera arbitraria e irregular poseen y se apropián de áreas de estos territorios.
2. El desplazamiento forzoso y el incentivado por las instituciones asistencia-listas del Estado a los desplazados, que desmotiva el retorno.
3. Las rupturas del tejido social de estas comunidades, que históricamente se han caracterizado por su cohesión y capacidad organizativa. Esta coyuntura y el histórico abandono por parte de las instituciones del Estado implican para los habitantes de estas comunidades una situación de extrema vulnerabilidad frente a los efectos de la guerra.
4. La sustracción del territorio mediante títulos individuales a particulares, realizada de manera arbitraria por diferentes actores sociales.
5. La degradación del dominio territorial en lo social, cultural, ambiental, político y económico, por efecto de los actores al margen de la ley y por la actitud indiferente del Estado.
6. La pérdida de la cadena alimentaria como consecuencia de la presencia de los diferentes actores armados.
7. La superposición del territorio con la de otros sectores poblacionales.
8. La debilidad organizativa en los territorios colectivos.
9. El desconocimiento de las realidades comunitarias y de la normatividad vigente.

27 Este diagnóstico que aquí se resume es producto de diferentes eventos y de la información suministrada por las defensorías regionales.

10. La inexistencia de planes de manejo ambiental.
11. El peligro inminente de la no continuación de la titulación colectiva y de los respectivos procedimientos demorados por parte del INCODER en la titulación de los consejos comunitarios.
12. La problemática de la definición y delimitación de linderos (por desacuerdo o litigio). El INCODER ha desconocido que la cartografía social comunitaria, es fruto de la experiencia y convivencia solidaria, sana y cordial de las comunidades negras e indígenas durante años, y, de la superposición de áreas entre resguardos indígenas y titulación colectiva de comunidades negras, creando problemas interétnicos.
13. Las inconsistencias técnicas en: ubicaciones geográficas, extensión de áreas y posesión de predios, y de títulos colectivos en territorios de parques naturales y zonas de reserva.
14. El represamiento de procedimientos administrativos institucionales para constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas y titulaciones colectivas.
15. La titulación irregular de tierras por jueces, notarios y registradores.
16. La inexistencia de un sistema de información, registro y seguimiento de expedientes administrativos.
17. La vulneración deliberada y continua de derechos colectivos y ambientales por parte de corporaciones autónomas, como Codechocó, con proyectos, programas y contratos en el área de influencia del territorio colectivo de comunidades negras (caso comunidades negras de Condoto e Iro).
18. Los ajustes inapropiados de la normativa en materia territorial.

19. La entrega de grandes concesiones del territorio por parte del Estado²⁸, sin consultar a las comunidades la mayoría de las veces, a compañías nacionales y extranjeras para la explotación indiscriminada de sus recursos. Desde 1990 las organizaciones vienen denunciando y cuestionando los planes que se han diseñado para la región, algunos de los cuales ya se han desarrollado.
20. Los deterioros generados por la minería. De conformidad con información del Ministerio de Minas²⁹, a 19 de noviembre de 2012, hay zonas mineras con resolución en 19 consejos comunitarios: ocho (8) en el Chocó, 10 en el Valle del Cauca y uno (1) en Nariño.
21. La inseguridad jurídica en los territorios, que puede afectar el debido control de la minería, la explotación de recursos y el no ejercicio del derecho a la autonomía.

b. Derecho a la autonomía: El derecho a la autonomía de las comunidades negras se ve vulnerado por:

El desconocimiento de las autoridades gubernamentales al autorreconocimiento de las comunidades negras, a la escogencia de sus autoridades propias y al dere-

-
- 28 • La construcción de un puente terrestre interoceánico que una los océanos Atlántico y Pacífico.
- La construcción de dos puertos marítimos, uno sobre Bahía Cupica y otro sobre el golfo de Urabá.
 - La conexión de la carretera Panamericana y una línea férrea que conecte los puertos de Bahía Cupica y golfo de Urabá mencionados, un oleoducto y una línea de residuos del carbón.
 - Carretera Medellín-Urrao hasta el puerto de Bahía Cupica.
 - Trazo de la carretera Panamericana ramal Nuquí-Bahía Solano.
 - La base militar de Bahía Málaga.
 - El puerto fluvial de Malaguita.
 - La autopista entre los esteros del litoral.
 - La conexión vial de Malaguita en el río Malaguita con la carretera a Bahía Málaga.
 - Hidroeléctricas de Boroboro y Calima.
 - Ciudadela industrial de Málaga 3
 - Megaproyectos en Buenaventura: de vivienda de interés social nacional 'San Antonio'; Puerto Industrial de Agua Dulce, carretera doble calzada, aeropuerto internacional, base militar Bocas de Calima y Bahía Málaga, trasvase del agua del río Cauca al Calima 'CALIMA 3, 4'; pozo de exploración petrolera, relleno sanitario, Epsa-Bajo Anchicayá- cultivos de palma aceitera y el cacao como modelo de proyecto de desarrollo.
 - Proyectos en San Andrés: ampliación del aeropuerto de la isla sin haber garantizado el derecho fundamental, colectivo e integral a la consulta previa.

29 <http://www.minminas.gov.co/minminas/minas>

cho a gobernarse, al negar o desvirtuar con diferentes argumentos la constitución de nacientes comunidades negras. Pese a que se permite en algunos casos que las comunidades se apropien del autogobierno en el interior de sus comunidades, las autoridades regionales no reconocen estas autoridades etnicoterritoriales; les vulneran este derecho y a su vez el derecho al territorio³⁰ y a la consulta previa.³¹ Para el caso de actividades y obras en sus espacios territoriales, la mayoría de las veces se ha conseguido que los consulten a través del mecanismo de la tutela.

La no reglamentación, de manera transparente y oportuna, del espacio nacional de concertación de las comunidades negras. Solo a principios del 2012 el Gobierno nacional empezó a dar cumplimiento al fallo del Consejo del Estado (del 5 de agosto de 2010) para establecer el espacio de representación de las comunidades negras, con falencias que han llevado a que los actos reglamentarios estén en estudio en la Corte Constitucional.

- El Gobierno ha interpretado erróneamente el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 y la figura de consultiva nacional que se crea para hacer seguimiento al cumplimiento de la citada ley, convirtiendo el seguimiento en espacio solo para 'consultar'. Se viene recomendando por parte de la Defensoría del Pueblo reglamentar el artículo 46 de la Ley 70, para superar este vacío.
- Es alarmante la violación del derecho fundamental a la consulta previa, que es parte del derecho a la autonomía, teniendo en cuenta que actualmente se adelantan proyectos de exploración y explotación de recursos naturales que inciden en sus territorios colectivos, en su cultura y en sus procesos de etnodesarrollo.³² En relación con este aspecto existen casos como los de los departamentos de:

30 Se ha llegado a argumentar que determinada comunidad solo tiene el 40% de población negra, que los territorios en que viven esas comunidades no son baldíos.

31 El Estado colombiano ha violado la obligación de consultar con estas autoridades medidas legislativas y administrativas en los términos del Convenio 169 de la OIT.

32 Situación que es más grave debido a que en la mayoría de casos no se ha cumplido con la realización efectiva del derecho a la consulta y concertación involucrando a las autoridades. Para la Defensoría del Pueblo es fundamental que las instituciones del Estado concernidas con la garantía de este derecho lo materialicen en sus acciones de manera digna atendiendo los parámetros culturales reconocidos en la Carta Política, en el Convenio 169 de la OIT y en los desarrollos constitucionales y jurisprudenciales.

Nariño: Las comunidades manifiestan que no conocen los planes de desarrollo y que al Gobierno no le interesa que los consejos los conozcan, para que no participen en su aplicación y exigibilidad. En efecto, no fueron consultadas para la elaboración de estos planes, se presentó conflicto entre foráneos y nativos, dado que los alcaldes les dan participación a los foráneos, ya que ellos son los que ayudan en sus campañas y no les dan participación y representatividad a los nativos.³³

Señalaron los líderes de los consejos comunitarios de este departamento que no participaron en la consulta de las actividades adelantadas para el cumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009, ni en las de la emisión del Decreto 4635 de 2011, la Resolución 0121 de 2012, ni en la del Decreto 2163 de 2012, y por esto las comunidades negras de este departamento no están de acuerdo con estas normas.³⁴

Una preocupación de estas comunidades negras son los espacios de participación, por cuanto consideran que los que el Gobierno utiliza no son verdaderos espacios de interlocución y que los consejos comunitarios no están participando de dichos espacios para tomar las decisiones que los afectan.

Un ejemplo de la mala aplicación de los procedimientos para la garantía del derecho fundamental a la consulta previa es el caso de las comunidades del consejo comunitario de Alto Mira y el de Frontera: el Ministerio del Interior, para cumplir con la orden de caracterización de los territorios (del Auto 005 de 2009) contrató a la empresa Cifras y Conceptos para hacer el proceso; las comunidades fueron engañadas haciéndoles firmar un acta que era de información sobre la realización de un piloto de encuestas que pagaron a las comunidades (a 10.000 pesos) para que las hicieran, y al final el documento firmado dice ser acta de consulta.

Cauca. Al igual que ocurrió con Alto Mira, los representantes de Cifras y Conceptos llegaron a su comunidad con la idea de hacer la caracterización, les ofrecieron

33 Ejemplo de ellos es lo que pasa en Policarpa, donde el alcalde manifestó que solo se comunicaba con cuatro (4) representantes, todos ellos foráneos.

34 La Defensoría ha manifestado que el Decreto 4635 es una normatividad vigente y que por lo tanto es de obligatorio cumplimiento, así no estén conformes con su elaboración y contenido. En relación con la Resolución 0121 y el Decreto 2163 de 2012, también la Defensoría ha manifestado no estar de acuerdo con aquella ni con este por ser inconsultos, pero que solo la Corte Constitucional tiene la palabra y se debe esperar a que haga el pronunciamiento.

30.000 pesos por encuesta, dinero que nos les han pagado (a diciembre 10 de 2012). El trabajo se hizo en 15 veredas, firmaron un acta con los representantes de los consejos comunitarios para la caracterización. Cifras y Conceptos realizó la caracterización y como otra tarea estaban haciendo una encuesta del Ministerio de Educación (educación preescolar).

Valle del Cauca. En este departamento son varios los ejemplos de vulneración de derechos étnicos, especialmente el de la consulta. En los municipios de Dagua y Buenaventura, para la construcción de la vía doble calzada Buga-Buenaventura, no se garantizó el derecho a la consulta ni el derecho al reconocimiento étnico; igualmente, para el Puerto Industrial Agua Dulce, en el macroproyecto de vivienda, para la construcción del relleno sanitario.

Chocó. En las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó no se aplicó el derecho a la consulta previa en la implementación de las actividades ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009. El Gobierno se ha limitado a informar a las comunidades qué tiene programado, cuándo y dónde se realizarán las actividades. Es decir, se asimila la consulta previa a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines.

Por ejemplo, el pasado 7 de diciembre, el Ministerio del Interior envió la convocatoria siguiente :

LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFRO-COLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS

CONVOCA A:

La junta Directiva y Representante Legal del Consejo Comunitario del Río Jiguamiandó, líderes de población desplazada pertenecientes al mismo, a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ASCOBA, DIAL, PCS y demás acompañantes del proceso, a una reunión en Medellín - Antioquia.

OBJETIVO: Socialización y validación de la caracterización socioeconómica de las familias y personas pertenecientes a la cuenca del río Jiguamiandó, en cumplimiento de los Autos 005 de 2009 y 18 de mayo de 2010.

FECHA: 16 y 17 de Diciembre de 2012. (Llegada el día 15 y regreso el día 18 de Diciembre del año en curso).

Es decir, cada vez que el Gobierno está preparado, convoca sin consultar a los interesados y veedores del proceso.

El Chocó es uno de los departamentos más intervenidos por el Gobierno nacional en materia de consulta previa. Entre el 2006 y octubre de 2012 se tiene conocimiento de 68 procesos de consultas previas para comunidades negras: cuatro (4) en el 2006, dos (2) en el 2008, tres (3) en el 2009, tres (3) en el 2010, 42 en el 2011 y 14 a octubre de 2012. De todas estas, dos (2) corresponden a investigaciones ambientales, 34 a infraestructura (28 a infraestructura vial), seis (6) a hidrocarburos, uno (1) a turismo, tres (3) a ambiente, 11 a medidas administrativas, nueve (9) a energéticos y dos (2) a minería.

San Andrés y Providencia y Santa Catalina. Los líderes de la comunidad raíz han denunciado la intención de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de explotar hidrocarburos en el archipiélago; dicha agencia afirma tener adjudicados por ahora dos (2) de los catorce (14) bloques en el archipiélago a la empresa española Repsol Exploration Colombia, S.A., en consorcio con su filial Yacimientos Petrolíferos Fiscales, S.A. (YPF) y la Empresa Colombiana de Petróleos, S.A. (Ecopetrol).

En general, se observa que en materia de garantía del derecho fundamental a la consulta previa, el Gobierno nacional convoca a las comunidades para socializar proyectos, con metodologías hechas desde el escritorio, sin ninguna característica diferencial, sin el pleno cumplimiento de los objetivos, principios y finalidad de la consulta previa. La no participación de las comunidades negras en las decisiones que las afectan directamente incide en la garantía y la protección efectiva de su identidad cultural, de su autonomía y de sus territorios y para garantizar la legitimidad de las medidas adoptadas, según lo ha sostenido la Corte Constitucional³⁵.

c. Derecho a la identidad cultural

La garantía del derecho a la identidad cultural para las comunidades negras se ha quedado en el reconocimiento formal de la política pública de diversidad cultural³⁶,

35 Sentencias T-795 de 2003, C-461 de 2008 y T-745 de 2010.

36 "Para la política pública de diversidad cultural un sector clave de la población afrocolombiana lo constituyen las comunidades locales, que viven y están organizadas, casi todas, en consejos comunitarios pertenecientes a los territorios colectivos titulados en desarrollo de la Ley 70 de 1993. Estas comunidades locales rurales son depositarias de una rica tradición cultural que tiene sus raíces tanto en las complejas culturas africanas de

que según el texto busca dar “prioridad a la creación de capacidades en los consejos comunitarios de los territorios colectivos o de comunidades afrocolombianas, y sus juntas, para la gestión, recuperación, fortalecimiento y salvaguardia de su patrimonio cultural y a la conformación de una red organizativa de gestores, agrupaciones culturales, autores e intérpretes artísticos afrocolombianos”.³⁷

En el caso de las comunidades palenquera y raizal, en la garantía del derecho a la identidad cultural se ha avanzado hasta el planteamiento de la política de fomento de las lenguas en desarrollo de la ley de lenguas, para “contribuir al fortalecimiento, fomento y salvaguardia de las lenguas de los pueblos raizal y palenquero lo que comprende, además del fomento de la investigación lingüística, la enseñanza de la lengua y su utilización en la educación formal, lo mismo que la producción de materiales escritos, en audio, video y medios digitales para su difusión”.³⁸

No hay avances en la garantía del derecho a la etnoeducación; por el contrario, se perpetúa la educación tradicional. Se ha venido terminando con las prácticas tradicionales de producción y curación y no se ha reglamentado para este grupo étnico la posibilidad de prestar directamente los servicios de educación y salud a sus comunidades y, con ello, la oportunidad de reproducir sus prácticas culturales y tradicionales propias y ejercer sus prácticas de medicina tradicional.

Los miembros de las comunidades negras, palenquera y raizal se encuentran en una situación muy precaria en las cuatro (4) esferas que comprenden los derechos a la educación y salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud. La carencia más notoria es la falta de hospitales, clínicas y centros de salud en buen estado a lo largo de toda la Costa Pacífica, territorio donde se concentra la mayoría de las comunidades negras. En los departamentos de Chocó, Valle del

origen de la diáspora, como en el particular proceso de creación cultural que se dio en el contexto americano. Estas comunidades han sido reconocidas como grupos étnicos por tener, además de un territorio colectivo al que sienten pertenecer, una cultura e instituciones y normas propias de control social que las diferencian del resto de la sociedad colombiana. La salvaguardia y el bienestar de estas comunidades son un factor vital para la pervivencia de la diversidad, el cultural.

En: COMPENDIO DE POLÍTICAS CULTURALES, Política de la diversidad cultural. Ministerio de Cultura. Página 381 y ss.

37 Íbidem página 391.

38 Íbidem Página 392.

Cauca, Cauca y Nariño, la prestación del servicio de salud se concentra en las zonas urbanas, donde está la menor parte de la población perteneciente a comunidades negras (desplazados). La situación en términos de disponibilidad y calidad de la salud que se vive en las zonas rurales puede calificarse como de precaria, dada la ausencia absoluta del servicio de salud.

En relación con el derecho a la etnoeducación, se han adoptado medidas gubernamentales que han limitado disposiciones de la Ley general de educación y del Decreto 804: no se han patrocinado las medidas necesarias para que la educación abarque al total de los miembros de las comunidades negras, lo que ha sido consecuencia de una deficiente aplicación de la etnoeducación, con alcance limitado y tasas de analfabetismo altas, y no se ha logrado la garantía del derecho a la etnoeducación que consulte las particularidades de las culturas negras, palenquera y raizal.

El modelo de etnoeducación no consagra normas que garanticen el acceso de los miembros de las comunidades negras a la educación impartida en todos los niveles, incluyendo los niveles superiores de educación, por lo que enfrentan distintos tipos de discriminación en el acceso y permanencia en el sistema educativo.³⁹

Estas comunidades no cuentan con recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados y acceso a recursos que permitan cerrar la brecha tecnológica; las comunidades se han visto obligadas a asumir una responsabilidad que le corresponde principalmente al Estado. Los menores que superan estos obstáculos y logran acceder al sistema educativo se enfrentan a una estructura discriminadora que no respeta su identidad cultural, no genera incentivos para retener estudiantes y no se adapta a sus necesidades educativas.

En general, para las comunidades negras, palenquera y raizal no se ha avanzado en procesos de formulación y expedición de las normas diferenciales, correspondientes al Sistema de Educación Propia y Salud Propia.

39 Una de las principales barreras para el acceso es el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar educación primaria gratuita para todas las niñas y niños del país.

5.2. Situación de derechos fundamentales individuales colectivos e integrales de las comunidades indígenas

Como lo mencionamos en la introducción, se ha podido establecer que en diferentes escenarios del territorio nacional persiste la acción armada de los distintos actores del conflicto interno, con incidencia específica en los pueblos indígenas, expresada en amenazas, riesgo y vulneración de los derechos fundamentales individuales colectivos e integrales de los pueblos indígenas que habitan en estos territorios.

Contrastando la información allegada a esta delegada con el mapa de advertencias de riesgo emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas⁴⁰, se observó que entre los pueblos indígenas más afectados como consecuencia de la violencia armada están los que habitan en los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó, Tolima, La Guajira, Cesar, Córdoba, Meta, Guaviare, Guainía y Vichada, sin subestimar que por la violencia armada exista menor grado de afectación de esta población en otras regiones del país.

Dada la gravedad y alta probabilidad de concreción del riesgo por acciones de grupos armados al margen de la ley en territorios en los que hay asentamientos indígenas, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, el 22 de noviembre de 2012 en audiencia defensorial, publicó el contenido de la investigación especial sobre reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en los departamentos del Meta, Guaviare, Guainía y Vichada⁴¹, en ella se evidencia que la mayoría de niños y niñas víctimas de reclutamiento forzado pertenecen a pueblos indígenas. En tal sentido, las recomendaciones que se dirigieron a las autoridades estatales instaron a la urgencia de fortalecer el respeto de los derechos fundamentales de las comunidades y organizaciones indígenas en estos territorios y, adicional-

40 Defensoría del Pueblo, *Decimonovenio informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, vigencia 2011.

41 Al respecto es pertinente precisar que esta información no se encuentra disponible para consulta abierta al público, dado que se trata de un informe de riesgo de inminencia que es de carácter reservado. Al respecto, el SAT ha indicado que: "El informe de Riesgo de Inminencia se emite teniendo en cuenta la gravedad y alta probabilidad de concreción del riesgo por acciones de grupos armados al margen de la ley, con el objeto de que las autoridades adopten las medidas requeridas y ajustadas a la calidad de las amenazas identificadas. El informe de inminencia se tramita de manera excepcional y su emisión obedece a los parámetros y criterios establecidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (...) sus destinatarios son las autoridades pertenecientes a la fuerza pública y a las autoridades civiles de la región o localidad" (Defensoría del Pueblo, *Revista Población Civil* N°. 4, página 31, febrero de 2006).

mente, requirieron al Estado implementar todas las herramientas, medidas y acciones orientadas a garantizar la protección reforzada para esta población doblemente vulnerable, por la pertenencia a grupos étnicos en riesgo y por su condición etaria.

5.2.1. Derecho al territorio

El derecho al territorio está protegido por el artículo 63 de la Constitución Política, que establece que las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de los resguardos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, a través de las defensorías regionales y la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas, observó que distintas solicitudes y quejas relacionadas con la vulneración del derecho al territorio que tienen las comunidades indígenas, –sobre todo para la exploración y explotación de recursos naturales, la implementación de proyectos de infraestructura y megaproyectos de interés nacional–, se hace sin la realización del proceso de consulta previa con las comunidades indígenas afectadas; también se ocupa su territorio por particulares, colonos; enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley y las fuerzas armadas, en sus territorios, dejando como consecuencias desplazamiento masivos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Igualmente, se enfrentan a la entrega por parte del Gobierno de sus territorios a compañías nacionales y extranjeras para la explotación indiscriminada de sus recursos. Algunos de estos son:

- La construcción de un puente terrestre interoceánico que une los océanos Atlántico y Pacífico.
- La presencia de empresa Medoro Resources en territorio del resguardo Cañamomo.
- La presencia de la compañía CI Progress en las comunidades indígenas de los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, adelantando consultas previas, presuntamente irregulares.
- Problemática por servidumbres de paso.

- Explotación minera ilegal persistente por parte de algunas empresas en los territorios del resguardo Hijal del Turbia, en Tumaco.

5.2.2. Derecho a la autonomía

El derecho a la autonomía de las comunidades indígenas se ve vulnerado por los siguientes hechos:

- El no registro de los cabildos indígenas debidamente constituidos.
- La expedición de medidas legislativas y administrativas que vulneran el derecho fundamental a la participación y la consulta previa.
- Intromisión de terceros en los asuntos propios de los gobiernos indígenas y en sus procesos eleccionarios.
- Inexistencia de políticas públicas concertadas para la protección de los derechos fundamentales.
- Avances mínimos en el cumplimiento integral de las órdenes del Auto 004 expedido por la Corte Constitucional, para la formulación e implementación del Programa Nacional de Garantías de Derechos y los Planes de Salvaguarda Étnica.

5.2.3. Derecho a la identidad cultural

El derecho a la identidad cultural vincula otros derechos de desarrollo propio, como son los de educación, etnoeducación y salud, que lo aseguran.

La Constitución Política garantiza estos derechos en los artículos 1º, 7º, 8º, 10, 68 y 70. No obstante, y pese a que la Corte Constitucional ha emitido diferentes autos para la protección de varios pueblos, embera y wounaan en Chocó, en Guaviare y Meta, los miembros del pueblo jiw, y los nukak maku, y en Arauca los hitnus y makaguanes, están en proceso de desaparición como etnia parte del patrimonio cultural de Colombia.

El derecho a la identidad cultural de las comunidades indígenas se ve vulnerado por estas razones:

- La no regulación específica de creación en Colombia de museos regionales culturales de pueblos indígenas.
- Falta de Planes de mejoramiento que respeten las manifestaciones culturales de las comunidades.
- No hay definición de la atención para el servicio educativo y asignación de plazas educativas.
- Ausencia de acompañamiento en procesos de educación y de sedes etnoeducativas bilingües.
- El involucramiento de niños y jóvenes en las filas de los grupos de actores armados como informantes o combatientes, articulados en procesos ilegales de cultivo o comercialización de narcocultivos como raspadores de coca, lo que conlleva desvincularlos de sus familias y comunidad, afectar usos, costumbres y por ende su proceso de aculturamiento.

C.6. El ejercicio del derecho humano al agua en la ruralidad y zonas periurbanas

A partir del informe defensorial *Acueductos comunitarios en la Zona Rural de Ciudad Bolívar*,¹ elaborado en el 2011, se consideró necesario iniciar una investigación continua para analizar y examinar las dificultades que enfrentan la ruralidad del país y las zonas periurbanas en cuanto a la garantía del ejercicio del derecho humano al agua que tenga en cuenta las especiales condiciones de su población y las amplias necesidades básicas insatisfechas.

La publicación muestra una evaluación y comparación entre la situación real de las organizaciones comunitarias que distribuyen agua y el régimen de los servicios públicos, y ha encontrado que la Ley 142 de 1994 y demás relacionadas, al no tener en cuenta las particularidades de estos prestadores, no permiten acercarse al cumplimiento de la norma y por ende a la garantía del derecho humano al agua.

Luego de abordar una descripción general del derecho humano al agua con el fin de identificar sus componentes, en el documento se realizó un estudio de las organizaciones autorizadas desde el punto de vista de la Ley 142 de 1994. En este aparte encontró que las formas jurídicas avaladas para prestar los servicios públicos, descritas en los artículos 15 y 17 de la citada ley, no permiten las tradicionales formas asociativas informales existentes en la ruralidad y que, por el contrario, exigen una especial “formalización”.

1 Defensoría del Pueblo. *Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar*. Imprenta Nacional, Bogotá, diciembre de 2011.

Las organizaciones autorizadas son las juntas de acción comunal, las asociaciones de derecho privado –corporaciones y asociaciones, cooperativas de trabajo asociado y precoperativas de trabajo asociado– y las administraciones públicas cooperativas, entre otras, generalmente consideradas menores o de pequeños prestadores, sin tener en cuenta que estas organizaciones nacen de la autogestión, es decir, de la necesidad de las personas de contar con agua en donde no la hay.

Las organizaciones se consideran, según el texto, como “estructuras sociales tradicionales, generalmente rurales², mediante las cuales las poblaciones por sí mismas han resuelto necesidades básicas; en este caso, el acceso al agua”, que no necesariamente se ajustan a las reglas del derecho, debido a la escasa presencia institucional del Estado. Con el fin de estudiar la posibilidad de comprender sus particularidades y necesidades mediante una ley especial de abastecimiento de agua, en el citado informe se describen las siguientes características principales de estos acueductos comunitarios:

- Son producto de la autogestión y la autorregulación dada la inexistencia de condiciones estatales de servicios públicos.
- Su tejido social está principalmente compuesto por comunidades campesinas, raizales, pueblos indígenas y rom o gitanos.
- Poseen dificultades en la gestión administrativa y operativa, situación que se manifiesta en las características de bajos niveles de escolaridad, capacitación técnica y transferencia de tecnología.
- Son prestadores que tienen poco acceso a redes de información y de equipos de tecnología e internet.
- Operan en zonas en donde se observa un alto nivel de dispersión de viviendas y difícil acceso, lo cual genera bajos grados de cobertura de 78% en la ruralidad, frente a 96% en acueducto en las áreas urbanas.

2 Por ruralidad entiéndase lo opuesto a lo urbano. Colombia clasifica su ruralidad en dos categorías: i) las zonas rurales dispersas –aproximadamente 20 habitantes por kilómetro–, y ii) las zonas nucleadas –aproximadamente 50 habitantes por kilómetro–. Sin embargo, hay muchas otras formas de ruralidad.

- Atienden población de la zona rural dispersa y pequeños poblados, en donde las principales actividades económicas son agropecuarias.
- Poseen una relación directa con el sistema de organización que distribuye el agua desde la cuenca hasta sus viviendas.
- Tienen formas tradicionales y artesanales de concretar el manejo y abastecimiento de agua.

De acuerdo con el estudio hecho por la Defensoría con respecto a quiénes y cómo se llevan a cabo la inspección, vigilancia y control, se concluyó que no hay unidad en los sujetos ni en la forma de llevarlas a cabo. La prestación del servicio de acueducto la vigila la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual posee facultades sancionatorias. Esto se conoce como vigilancia de aspecto objetivo.

Por su parte, la vigilancia de los inconvenientes administrativos, o aspecto subjetivo, depende de la forma societaria misma. En el caso de las juntas de acción comunal ubicadas en municipios de categoría primera y especial³, estará a cargo de las alcaldías municipales/distritales, y la de las que se encuentren en municipios de categoría diferente corresponde a las gobernaciones. La relativa a las asociaciones de derecho privado estará en cabeza de las gobernaciones y la de las que componen el sector solidario, es decir, las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y las administraciones públicas cooperativas, estará en cabeza de la Superservicios, por cuanto esta perdió un conflicto negativo de competencias con la Supersolidaria.

Por lo visto, es posible identificar la existencia de competencias estatales dispersas y, en algunos casos, confusas respecto de la vigilancia y control de las múltiples opciones de formas asociativas de los acueductos comunitarios. En consecuencia, es necesaria su definición en un solo cuerpo, para evitar la multiplicidad de entidades relacionadas tanto en el aspecto subjetivo como en el objetivo.

Al hacer una comparación entre los componentes del derecho humano al agua y los requisitos para su garantía que trae el régimen de los servicios, puede verse que no todos los aspectos del derecho están contenidos en la ley. Más aún: las normas de

3 Lo cual contempla también los distritos de la nación, como bien puede ser Bogotá, D. C.

servicios públicos, en ocasiones, generan límites al ejercicio del derecho. Sin embargo, se lograron identificar las obligaciones que debe cumplir un acueducto comunitario para estar conforme a la ley.

Hecho el estudio, la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente llevó a cabo mesas de trabajo y conversatorios⁴ con el propósito de verificar –en campo– las dificultades y particularidades de los acueductos en cuanto a dar cumplimiento a lo ordenado en la ley. Se constató que la Ley 142 de 1994 no se diseñó para impulsar el sector rural, sino que –por el contrario– lo limita y frena, generando requisitos que no tienen mayor sentido en la situación rural colombiana. En el anexo se presenta una tabla que registra las alternativas propuestas por la Defensoría frente a la capacidad de cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los acueductos rurales (véase Tabla N°. 1 anexo).

Por lo anterior, la Defensoría propone que el desarrollo de un cuerpo normativo desde lo constitucional sea efectivo, eficaz, eficiente, coherente y propio, de modo que permita que el derecho humano al agua pueda ser ejercido sin limitación alguna por parte de los habitantes del territorio colombiano. Se espera la creación de una ley estatutaria que incluya todas las cuestiones del agua y asigne funciones a las entidades estatales para su concreción.

En su defecto, se invita al Legislativo a que desarrolle las reformas normativas necesarias que tengan en cuenta las particularidades y necesidades de los acueductos comunitarios, bien sea la creación de una ley especial para acueductos comunitarios o la modificación de la Ley 142 de 1994.

4 Con representantes de los acueductos comunitarios de los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y de la ciudad de Bogotá; con entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Secretaría Distrital de Hábitat, el Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico, CINARA de la Universidad del Valle, entre otras; así como con organizaciones que han venido apoyando la gestión comunitaria del agua, entre las que se encuentran el Instituto Mayor Campesino (IMCA), la Corporación Ecológica y Cultural "Penca de Sábila" y la Corporación para el Desarrollo Solidario.

Tabla N°. 1. Anexo. Alternativas propuestas frente a la capacidad de cumplimiento de obligaciones legales

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Disponibilidad como sostenibilidad			
Obtener concesiones de aguas –superficiales o subterráneas– ante la autoridad ambiental.	Artículos 25 y 39 de la Ley 142 de 1994. Decreto 1541 de 1978.	Parcialmente, ya que se requiere contar con el conocimiento técnico y con el dinero que pueda pagar los costos del trámite administrativo.	Fortalecer mecanismos culturalmente aceptables para el cuidado, protección, uso eficiente y ahorro de las aguas de manera participativa.
Elaborar el plan de uso eficiente y ahorro del agua y presentarlo para su aprobación a la autoridad ambiental.	Ley 373 de 1997.	Parcialmente. Se requiere de un conocimiento técnico.	Elaborar un plan general para las formas del territorio rural colombiano.
Obtener el permiso de vertimientos.	Decreto 3930 de 2010.	Parcialmente, ya que se requiere contar con conocimiento técnico y con el dinero que pueda pagar los costos del trámite administrativo.	Fortalecer mecanismos culturalmente aceptables para el cuidado, protección, uso eficiente y ahorro de las aguas de manera participativa.
Elaborar el plan de saneamiento y manejo de vertimientos y presentarlo para su aprobación a la autoridad ambiental.	Resolución 1433 de 2004.	Parcialmente. Se requiere de un conocimiento técnico.	Elaborar un plan general para las formas del territorio rural colombiano.
Pagar valores de las tasas ambientales –por uso del agua y retributiva por vertimientos–.	Artículos 359 y 388 de la Constitución Política de Colombia; artículos 18, 19, 159 y 160 del Decreto Ley	Sí, generalmente los costos no son altos.	Reevaluar si las tasas efectivamente se invierten en las cuencas hidrográficas.

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Pagar valores de las tasas ambientales –por uso del agua y retributiva por vertimientos–.	2811 de 1974 – Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente–; Decreto 15411 de 1978; Decreto 2857 de 1981; artículos 43 y siguientes de la Ley 99 de 1993; parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 373 de 1997; artículo 13 de la Ley 768 de 2002; Ley 812 de 2003; Decreto 155 del 23 de enero de 2004; Resolución 240 de 13 de marzo de 2004; Resoluciones 865 y 866 del 4 de agosto de 2004; Decreto 4742 de 2005; Resolución 872 del 19 de mayo de 2006; y el artículo 108 de la Ley 1151 de 2007.	Sí, generalmente los costos no son altos.	Reevaluar si las tasas efectivamente se invierten en las cuencas hidrográficas.
Disponibilidad como continuidad			
Entregar agua los siete (7) días de la semana, las veinticuatro horas del día.	Ley 142 de 1994.	No, por ausencia de conocimiento e infraestructura.	Creación de una agencia estatal que tenga a su cargo realizar inversión y capacitación, con el fin de promover la gerencia técnica en los prestadores rurales o fortalecer

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Entregar agua los siete (7) días de la semana, las veinticuatro horas del día.	Ley 142 de 1994.	No, por ausencia de conocimiento e infraestructura.	los ya existente para que efectivamente puedan acceder a soluciones definitivas.
Disponibilidad como cantidad			
Entregar agua a solicitud de los suscriptores.	Ley 142 de 1994.	No, por ausencia de dinero, infraestructura y conocimiento.	Creación de una agencia estatal que tenga a su cargo realizar inversión y capacitación, con el fin de promover la gerencia técnica en los prestadores rurales o fortalecer los ya existente para que efectivamente puedan acceder a soluciones definitivas.
Poseer instrumentos de medición adecuados, para conocer el consumo de los usuarios.	Artículos 9. ^º y 146 de la Ley 142 de 1994; artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4. ^º del Decreto 229 de 2002; Resolución CRA 364 de 2006; numeral 2.2.1.8 de la Resolución CRA 151 de 2001.	Parcialmente, ya que posee costos y su funcionamiento está ligado a otros factores como la calidad del agua.	Diseñar y ayudar a implementar sistemas de medición según las condiciones de la ruralidad colombiana.
Mantener a los usuarios el mínimo vital.	Artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001.	Sí, siempre y cuando se cuente con la cantidad de agua en la fuente e infraestructura que lo permita.	Apoyar la creación de políticas públicas eficaces que permitan la construcción de infraestructura necesaria para la garantía general

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Mantener a los usuarios el mínimo vital.	Artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001.	Sí, siempre y cuando se cuente con la cantidad de agua en la fuente e infraestructura que lo permita.	del derecho humano al agua.
Accesibilidad física			
Realizar la conexión del servicio siempre y cuando el inmueble cuente con las condiciones para hacerlo.	Artículo 129 de la Ley 388 de 1997.	Parcialmente. Depende de factores sociales y geográficos.	Buscar mecanismos alternos a la prestación por redes del servicio de agua potable.
Realizar el mantenimiento de las redes.	Artículo 28 de la Ley 142 de 1994.	Parcialmente. Depende de las condiciones geográficas y de la capacidad económica del prestador.	Colaboración en el diagnóstico, arreglo y expansión de las redes.
Accesibilidad económica o asequibilidad			
Elaborar, implementar y cargar el estudio de costos y tarifas.	Resolución CRA 287 de 2004, circular SSPD CRA 004 del 22 de septiembre de 2006, circular SSPD CRA 005 del 31 de octubre de 2006.	En menor grado. Se requiere conocimiento de la norma, conocimiento técnico y del prestador.	Generar una metodología tarifaria simplificada.
Entregar subsidios a los estratos 1, 2 y 3.	Artículos 14.9 y 89 de la Ley 142 de 1994, Decreto 1013 de 2005, artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.	Parcialmente. Depende del conocimiento del procedimiento que trae el Decreto 1013 de 2005 y de la voluntad y la capacidad del municipio.	Vincular todo tipo de agentes que puedan apoyar el sector, con el fin de disminuir los costos de la prestación y así permitir la asequibilidad del derecho humano al agua.

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Acceso a la información			
Atender correctamente las peticiones, quejas y reclamos.	Artículos 9.º y 152 de la Ley 142 de 1994.	Parcialmente. No es suficiente que posean oficinas de atención de PQR.	Permitir formas alternas de recibir PQR y simplificar el acercamiento a la Superservicios en el recurso de apelación.
Constituirse en una de las formas jurídicas avaladas ⁵ para prestar servicios públicos domiciliarios.	Artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994.	Sí.	Consolidar la vigilancia y control de las organizaciones en cabeza de un solo ente estatal, así como el cuerpo normativo que las rige tanto en su aspecto subjetivo como en el objetivo.
Calidad			
Entregar agua apta para el consumo humano –tratar las aguas–.	Artículo 14.22 de la Ley 142 de 1994, Ley 689 de 2001 y en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y 6.º del Decreto 1575 de 2007.	En menor grado. No se poseen los recursos para la construcción de las obras necesarias para tratar las aguas y adquirir los elementos químicos requeridos.	Dar apoyo financiero por parte del Estado, así como transferencia de tecnología y asistencia técnica.
Concertar y materializar puntos de muestreo.	Decreto 1575 de 2007 y Resolución 811 de 2008.	Sí.	Trasladar estas responsabilidades a la autoridad sanitaria.
Realizar muestras para medir la calidad de agua.	Resolución 2115 de 2007, Resolución 2115 de 2008.	Sí.	

5 Aunque de este aspecto se derivan otras obligaciones, como bien pueden ser las tributarias y laborales, entre otras, que no conocen y no están en completa capacidad de cumplir.

Obligación	Fundamento jurídico	Están o no en capacidad de cumplir y por qué	Propuestas
Requisitos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y otros			
Inscribirse ante el Registro Único de Prestadores.	Resolución SSPD 20101300048765 del 14 de diciembre de 2010, modificada por la Resolución SSPD 20111300017605 del 29 de junio de 2011.	Parcialmente, se requiere de computadores y conocimientos mínimos en sistemas. No obstante, se encontró que no se registran para evitar acciones sancionatorias en su contra.	Fortalecer el registro de la totalidad de prestadores rurales e implementar políticas que ayuden al crecimiento del sector y eviten sanciones pecuniaras que afecten las posibilidades de mejorar en infraestructura y en otras necesidades.
Contar con contrato de condiciones uniformes.	Resolución CRA 375 de 2006.	Sí, hay un modelo establecido en la norma.	Estudiar la viabilidad de simplificar el formato.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Bogotá, 2013.

D. El acceso a la justicia

D.1. El ejercicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública

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 a través de la Ley 24 de 1992 y de la Ley 941 de 2005, cuya finalidad es proveer el acceso de las personas a la administración de justicia en materia penal, laboral, civil y contencioso-administrativa en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales.

En el último año, el servicio prestado por la Dirección Nacional de Defensoría Pública se adelantó conforme a los siguientes programas: penal acusatorio (Ley 906 de 2004), penal ordinario (Ley 600 de 2000), penal militar, trámite de beneficios judiciales y administrativos para la población reclusa condenada (Decreto 1542 de 1997), civil familia (Código Civil), laboral (Código Laboral), administrativo (Código Contencioso Administrativo), casas de justicia (Decreto 1477 de 2000), indígenas y casación penal (Ley 906 de 2004). Dicha labor, que se realiza con la colaboración de la Unidad Operativa de Investigación Criminal y de la asistencia de la Escuela de capacitación “Roberto Camacho Weberberg” y con la participación de las Oficinas Especiales de Apoyo (OEA), puede verse en las acciones que aparecen desarrolladas en la segunda parte del informe al Congreso y que han servido para la implementación de los programas que en materia de representación judicial se han venido incorporando conforme al enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

La representación judicial de víctimas se ha ampliado de forma que el Servicio Nacional de Defensoría Pública y los programas creados para tal fin exigen a la Direc-

ción Nacional de Defensoría Pública una permanente actualización y administración de los recursos humanos, tecnológicos, físicos y financieros para responder con mayor efectividad a los nuevos desafíos.

La representación judicial de víctimas vista desde la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

La representación judicial de víctimas que presta la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio que se suministra en el marco de las leyes 975 de 2005 –reformada por la Ley 1592 de 2012–, 1448 de 2011, 1098 de 2006 y 1257 de 2008, como a continuación nos referiremos:

Ley 975 de 2005, reformada por la Ley 1592 de 2012

En cumplimiento de lo preceptuado por esta ley, se hace necesario desarrollar un trabajo integral de asistencia jurídica y representación judicial, procesal y extraprocesal, que utiliza mecanismos e instrumentos para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y obtener sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Con la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, su posterior implementación y la actual reforma (Ley 1592 de 2012), se evidencia la necesidad de una mayor presencia de los representantes judiciales en garantía de los derechos de las víctimas que representan, tanto en las actividades extraprocesales como en las procesales.

La reforma de la Ley 975 de 2005 trajo varios retos a la entidad, entre ellos, la adición de nuevas audiencias con fines específicos; v. gr. la de incidente de oposición de tercero a la medida cautelar sobre bienes. A través de la reforma también se implementó una nueva metodología de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación para el esclarecimiento de la verdad que define los patrones de macrocriminalidad en los cuales se develan los contextos, las causas y los motivos de esta, surtida conforme a los criterios de priorización determinados por la Fiscalía y que hacen necesario garantizar la participación efectiva de las víctimas en todo el trámite procesal, con la finalidad de que se les materialice el derecho a la verdad y que la representación judicial esté atenta en las investigaciones que esclarecen las

redes de apoyo y financiación de los grupos armados organizados al margen de la ley, entendida esta labor como parte del derecho a la justicia instituido en nuestra normatividad constitucional y contemplado por el bloque de constitucionalidad.

El derecho de acceso a la justicia es un imperativo para la representación judicial de las víctimas que acudan a estos procesos, con miras a hacer exigible al Estado la no repetición de los hechos victimizantes. Si se realiza por parte de la Fiscalía una adecuada investigación de los responsables y de todos los que apoyan o financian, no solo se protegerá a las víctimas, sino que se garantizará la no repetición de los hechos.

En lo relacionado con el derecho a la reparación, surge un escenario que requiere una mayor actividad extraprocesal por parte de los representantes judiciales de víctimas, ya que según la modificación de la Ley 975 de 2005 deben presentar en el incidente de identificación de afectaciones todas aquellas que las víctimas han sufrido, pues la ley ordena que estas sean incorporadas al expediente dentro de este trámite para que puedan ser reparadas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Esta es la única oportunidad procesal de incorporar las pruebas sumarias que puedan soportar las diferentes indemnizaciones o reparaciones para las víctimas.

Las víctimas que provengan del trámite de Ley 975 de 2005, dentro del marco de la Ley 1448 de 2011, vendrán ya con el reconocimiento de tal calidad hecho por la Sala de Justicia y Paz. Serán inscritas de forma prioritaria en el Registro Único de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011 y serán reparadas de acuerdo con los parámetros que contiene esta ley; por tal motivo, la diligencia y el cuidado que deben tener los representantes judiciales al realizar la identificación de afectaciones en el mencionado incidente es de suprema importancia, ya que es la oportunidad procesal que le acorta a la víctima el largo y tortuoso camino de esperar un turno para su reparación ágil y efectiva, además de que dispondrá las bases para su reclamación por vía administrativa. Debido a lo anterior, los representantes judiciales deben estar haciendo los acompañamientos necesarios para hacer efectivos estos derechos.

Por lo expuesto arriba, se hace necesario un mayor número de representantes judiciales de víctimas en esta área, entendiendo que la defensoría pública ha representado al 2012 el 98% de las víctimas que han concurrido a incidentes de reparaciones dentro del marco de la Ley 975. Con el advenimiento de la reforma a la mencionada ley se han agilizado los procesos; los representantes judiciales encargados de asu-

mir estos incidentes son insuficientes, dada su enorme responsabilidad, adicionada con el cambio estructural que adopta la nueva norma, de modo que no pueden garantizar una adecuada atención de los derechos antes mencionados.

Aunado a lo anterior, los representantes judiciales de víctimas de este programa deben atender no solo las audiencias de incidentes de identificación de afectaciones, sino las versiones libres que se lleven a cabo en las ciudades donde fungen las salas de justicia y paz de los tribunales superiores, que están ubicadas en Medellín, Barranquilla, Bogotá y Bucaramanga (esta última solo con magistrados de control de garantías).

De otra parte, con la implementación de la reforma de la Ley 975 de 2005, las víctimas serán reparadas mediante indemnización administrativa dentro del marco de la Ley 1448 de 2011, es decir, a esta ley llegan por dos (2) vías: las provenientes de la ley de justicia y paz y la solicitud directa por ser víctimas del conflicto armado (sin trámite de justicia y paz).

Ley 1448 de 2011

El artículo 43 de esta ley establece:

ARTÍCULO 43. ASISTENCIA JUDICIAL. 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 2º 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.

Se hace necesaria la representación judicial de estas víctimas para garantizar su derecho a la reparación integral, y habrá que agotar los recursos administrativos pertinentes que estas requieran una vez se les notifique la forma de reparación concedida cuando no se sientan realmente satisfechas con la reparación otorgada y soliciten el servicio de representación judicial a la Entidad.

Por lo anterior, serán necesarios representantes judiciales de víctimas para el área administrativa, quienes actuarán ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que, por obligación legal, debe coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV) en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Es importante establecer mecanismos que les permitan a las víctimas que provengan por la vía de la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) acceder a todas las medidas de reparación integral que contempla la Ley 1448 de 2011, así como a la implementación de las obligaciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas, que se encuentra conformado por todas las instituciones que enuncia el artículo 160, como lo establecido en los numerales 5.^º y 7.^º del artículo 161, que trata de los “Objetivos del Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas”, el cual facilitará la tarea de implementar las medidas y los recursos necesarios para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que señala la ley. La reforma a la Ley 975 de 2005 (Ley 1592 de 2012) contiene un acceso preferente a las víctimas que han sido acreditadas previamente en proceso judicial ante la Sala de Justicia y Paz; si bien el camino por recorrer en pro de obtener su reparación integral es largo, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional de defensa y garantía de los derechos humanos y en este caso el derecho de las víctimas a obtener la verdad, la justicia y la reparación integral, debe estar preparada con el equipo humano, logístico y tecnológico para afrontar estos retos en representación judicial de víctimas del conflicto armado, tanto de la Ley 975 de 2005, de su reforma, como de la Ley 1448 del 2011.

Igualmente, el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011 indica la obligación de representar a las víctimas del conflicto armado dentro de los trámites de restitución de tierras ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y ante la jurisdicción agraria.

Las víctimas acreedoras del derecho a la restitución de tierras están siendo sometidas al cumplimiento de los principios de gradualidad y progresividad, así como a los procesos de macro- y microfocalización, el último de los cuales define las áreas geográficas en las que se realizará el estudio de las solicitudes recibidas. Todo lo anterior implica que la representación judicial de víctimas debe estar preparada para controvertir cualquier decisión que demore o afecte el derecho prevalente a la restitución de tierras como elemento constitutivo de una reparación integral, sin demoras ni dilaciones injustificadas.

Leyes 1098 de 2006 y 1257 de 2008

En cumplimiento de las obligaciones legales de representar a las víctimas en el marco de Infancia y Adolescencia y Violencia de Género, contenidas en las leyes enunciadas en el subtítulo, se evidencia la importancia de asumir los casos desde un enfoque diferencial, que radica en la especial atención que debe brindarse a las solicitudes en casos en los que están victimizados menores de edad y mujeres.

La comisión de un delito puede afectar a un menor ya sea porque lo experimenta directamente o porque lo sufren sus padres o familiares próximos. La evaluación para esta población debe reunir ciertas características acordes con lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto a que los niños tienen derecho a recibir una protección especial en razón de la vulnerabilidad que implican su edad, desarrollo fisiológico y mental, capacidades relativas y su dependencia de los adultos.

La violencia hacia las mujeres o violencia de género o violencia sexual, como lo ha precisado la Corte Constitucional, debe ser entendida como un proceso que se construye social y culturalmente en sociedades patriarcales, y se manifiesta en todos los espacios: en los hogares, en el trabajo, en la calle, en los medios de comunicación y en las instituciones.¹

Si bien es cierto que se han dado pasos importantes para el acceso de las mujeres a la justicia real y efectiva, aún queda mucho camino por recorrer en la implementación de la representación judicial. En consecuencia, se está propendiendo a:

1 Corte Constitucional. 2008, Auto 0-92. Violencias de género en el marco del conflicto armado en Colombia.

- Incluir la perspectiva de género en la prestación del servicio.
- Humanizar las rutas de atención de representantes judiciales y peritos para evitar la revictimización.
- Implementar nuevas formas de litigio que permitan cumplir nuestro propósito de garantes de los derechos de las víctimas de género.

Apoyo a la representación judicial de víctimas

Para el mejoramiento y la implementación de los programas referidos, no solo se requiere la participación de defensores públicos, sino que también es necesario el apoyo pericial requerido por estos, con la finalidad de determinar daños materiales e inmateriales, para lo cual intervienen profesionales especializados en las áreas sicológica y financiera.

En el área de sicología, dentro de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia), se realizan valoraciones forenses con miras a lograr las siguientes finalidades:

- Determinar posibles lesiones o secuelas síquicas del abuso sexual infantil y otros tipos de maltrato (daño sicológico).
- Establecer la necesidad de tratamiento que requiera el niño, la niña o el adolescente como víctimas menores de edad (incidente de reparación integral).

Las valoraciones sicológicas a las mujeres víctimas de violencia pueden orientarse a los siguientes propósitos:

- Determinar posibles lesiones o secuelas síquicas por cualquiera de los tipos de violencia contra la mujer (daño sicológico).
- Establecer la necesidad de tratamiento que requiera la mujer víctima de violencia y/o hacer recomendaciones que tengan en cuenta sus necesidades sicológicas y sociales (incidente de reparación integral).

En el área financiera, los peritos tasan daños materiales, es decir, lucro cesante y daño emergente, dentro de los incidentes de reparación integral en las leyes de infancia y adolescencia y de género.

También se realiza una labor en los incidentes de identificación de afectaciones, en el marco de la ley de justicia y paz, donde los peritos se encargan de sustentar la prueba sumaria de las afectaciones, que será el soporte para la posterior indemnización por vía administrativa.

La Defensoría Pública, a través de la Unidad para la Representación Judicial de Víctimas, se encuentra comprometida en dar un cabal cumplimiento a las obligaciones misionales y legales de esta entidad frente a la representación judicial de víctimas, garantizando así el derecho de acceso a la justicia y la efectiva prestación del servicio.

E. La concepción y la acción pedagógica de la promoción y divulgación de derechos humanos

En el Estado social de derecho, el ejercicio pleno y responsable de la ciudadanía está ligado a la funcionalidad estatal, en cuanto se ha atribuido a los poderes públicos la consecución del bienestar social mediante la garantía de realización formal y material del conjunto de derechos fundamentales de todas las personas. La administración estatal tiene la responsabilidad y la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad a través de las libertades tradicionales y los derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural.

En esta perspectiva, la formación 'en y para' los derechos humanos de los servidores públicos y de los miembros de la sociedad civil asume uno de los factores que más poderosamente puede contribuir al reconocimiento y valoración de esos derechos y libertades.

La educación en derechos humanos es el instrumento eficaz para neutralizar y eliminar la ignorancia de todo cuanto a la persona se debe por su dignidad intrínseca, y para estimular todos aquellos elementos de la inteligencia, de la sensibilidad y de la conducta humana que permiten a los individuos y a las comunidades superar los prejuicios, la intolerancia y las demás predisposiciones negativas con respecto a la

universalidad, indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los bienes jurídicos primordiales del género humano, que son los derechos humanos.

Cuando una persona accede al conocimiento básico de los cuerpos normativos y de las instituciones que están llamados a proteger sus derechos y los de los demás, aprende y conoce cuáles son los mecanismos tutelares y las instancias de protección a las que puede acudir en caso de que sus derechos hayan sido o amenacen ser vulnerados. Dicho conocimiento se convierte en un instrumento de exigencia y vigilancia para hacer vigentes los derechos humanos, por cuanto no se trata de un mero conocimiento académico, sino de uno que le confiere a la persona mayores posibilidades de acción y, por lo tanto, mayor poder para intervenir en la promoción y defensa de los derechos propios, los de su comunidad y los de la sociedad en un sentido más general, como ejercicio de ciudadanía.

El desafío actual consiste en encontrar, en el ámbito de una renovada práctica pedagógica, fórmulas que permitan a estas generaciones formadas en la violencia asumir los conflictos desde una óptica constructiva y querer la paz en términos positivos, valga decir, concebida como la presencia y realización de condiciones y circunstancias anheladas en las que se enaltece y re-crea la dignidad humana.

El propósito se centra, en consecuencia, en educar para la convivencia pacífica, para el respeto hacia la diferencia y el disentimiento, para el diálogo civilizado y para la búsqueda de la paz. De esta manera, la educación en derechos humanos debe constituirse en un factor de democratización y modernización de nuestras sociedades e igualmente en un modelo que sirve para educar en la perspectiva de vivir y practicar nuestras diferencias sin la limitación, las lesiones o el daño al otro.

Una política pública de educación en derechos humanos debe responder, pues, a la necesidad de superar los fenómenos que niegan la realización plena de los derechos humanos, el interés de lograr un proyecto de paz con justicia social y el compromiso del Estado y la sociedad de brindar todo lo necesario para la dignificación del ser humano, política que incluye la tarea impostergable de superar los conflictos sociales, el conflicto armado, la violencia, la impunidad y la corrupción.

En tal sentido, realizar una política pública de este tipo comprende la prevención, defensa, protección y promoción de los derechos y las libertades de todas las per-

sonas, sin distingos de ninguna índole. Dicha política deberá ser propuesta para el inmediato, mediano y largo plazo, y estar seguida de indicadores que hagan posible su valoración y seguimiento a lo largo del proceso de ejecución.

A esta concepción y principios ha respondido la Defensoría del Pueblo con la concepción, formulación y redacción del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), así como con la elaboración del modelo pedagógico institucional. Con estos instrumentos, la Defensoría se vincula al desarrollo del Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH) en correspondencia con el Decreto 4100 del 2011, lo cual implica la participación institucional con el conjunto de entidades del Estado, ONG, organismos de cooperación institucional y Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACN-HDH). Así, la Defensoría del Pueblo se sumó a la realización del II Foro Nacional de Educación en Derechos Humanos. Estos rumbos, construidos en torno a la educación en derechos humanos en Colombia, son un importante acumulado de experiencias y saberes pedagógicos que sirven de horizonte para fundamentar y potenciar este campo de acción en el país.

1. El II Foro Nacional de Educación en Derechos Humanos

Se contribuyó a la realización del II Foro Nacional de Educación en Derechos Humanos que buscó, a partir de una amplia discusión pública y democrática, contribuir al fortalecimiento y potenciación de la EDH en Colombia. Esta segunda versión tuvo por objetivos:

- Contribuir a la discusión crítica y a la evaluación prospectiva de las iniciativas de políticas públicas de educación en derechos en Colombia.
- Aportar a la construcción de una cartografía analítica de las diferentes experiencias de educación en derechos humanos en el país que incorpore los procesos desarrollados en diferentes regiones.
- Propiciar procesos colectivos en torno a la producción de saber pedagógico en el campo de la educación en derechos humanos.
- Proponer la construcción de una red nacional de educación en derechos humanos.

2. El modelo pedagógico institucional¹

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos ha venido trabajando, en el diseño y puesta en práctica del modelo pedagógico institucional.

1 Este subtítulo complementa lo planteado sobre el modelo pedagógico en el *Decimonoveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, 2012, respecto a:

Características del Modelo:

- La defensa y promoción de la democracia, como régimen político y social de respeto a los derechos fundamentales, que supone y da contenido a la salvaguarda del marco normativo democrático.
- La construcción de diseños curriculares participativos, integradores y contextualizados, con enfoque de género y diferencial. 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. Construcción de una cultura vivencial y cotidiana de los derechos humanos, mediante programas que 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 y colectivo, 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.

La ruta pedagógica:

- "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 las 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."

En: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12_informe_congreso.pdf (p. p. 246-247).

Las bases pedagógicas, metodológicas y curriculares que conforman el modelo pedagógico institucional se corrigieron y editaron en 2012 y se publicarán en 2013, como parte de la estrategia de la Resolución número 753 de 2009.

nal, que tiene referentes teóricos brindados por los pensadores del mundo europeo, americano y continental en este campo, fundamentos pedagógicos retomados de las distintas disciplinas, escuelas y modalidades en las que se desata la educación en y para los derechos humanos, así como amplios ejemplos de carácter práctico para la enseñanza y formación.

En dicho documento se ha trazado la Defensoría del Pueblo la tarea de estructurar una propuesta pedagógica con la cual, en una dinámica dialéctica, pueda pensarse desde su propia práctica educativa y perfilarse como un centro de referencia para la educación en derechos humanos en los ámbitos formal, para el desarrollo humano e informal. Este propósito implica fortalecer la capacidad del equipo de formadores, de modo que se haga tránsito del ejercicio empírico a una actividad mucho más cualificada y eficaz.

El documento desarrolla la propuesta educativa de la Defensoría del Pueblo basada en sus obligaciones de promoción y divulgación de los derechos humanos y recoge el acumulado que en este sentido ha construido durante las dos últimas décadas desde una perspectiva crítica y constructivista en derechos humanos y en pedagogía.

Como entidad rectora en el delineamiento de las políticas públicas de educación y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría cuenta con una base conceptual, teórica, práctica y pedagógica, cuyo alcance está en concordancia con la actualización de los propósitos de la educación en derechos humanos, con sus obligaciones institucionales según instrumentos normativos nacionales e internacionales y con el aporte metodológico de todas y cada una de las dependencias defensoriales, a partir de estrategias pedagógicas que acuden a una idea crítica, participativa y emancipatoria de la EDH.

La Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos precisa llevar a efecto las siguientes recomendaciones:

1. Trabajar a fondo de manera sostenida y sostenible en la construcción de una cultura de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.
2. Fortalecer las capacidades de promoción, divulgación y difusión de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, como lo ordena la Constitución Política.

3. Dictar políticas públicas de educación en y para los derechos humanos, para la participación ciudadana y para el Derecho Internacional Humanitario.
4. Establecer medios efectivos de comunicación, coordinación e interacción con las autoridades y entidades responsables de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.



Informe Administrativo y Financiero

Rendición de Cuentas

Informe administrativo y financiero. Rendición de Cuentas

La Entidad, la modernización y la cualificación de la gestión defensorial

Presentación

Este Informe de Gestión al Congreso de la República se presenta en cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 282 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y de la Ley 24 de 1992, por el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012. Sobre la totalidad de este periodo, advierte el Defensor del Pueblo que desde cuando asumió el cargo, el 3 de septiembre de 2012, se comprometió especialmente con la protección de los derechos de las víctimas y con la defensa de los derechos humanos de los colombianos y con el respeto del Derecho Internacional Humanitario.

La entidad, en su gestión, aplicó el Sistema de Control Interno, que se soporta en los principios básicos de autocontrol y autoevaluación y se integra al esquema de organización y al conjunto de los planes, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad con el fin de que las actividades se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la Defensoría del Pueblo en atención a la función defensorial asignada por la Constitución Política y la ley.

La verificación y evaluación independiente del Sistema de Control Interno de la Defensoría la realiza la Oficina de Control Interno, la cual comprende la verificación de los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes, sistemas implementados, cumplimiento de los objetivos y metas formuladas.

La Contraloría General de la República, cumpliendo con la función de control, practicó a la Defensoría del Pueblo en la vigencia de 2012 la auditoría regular a la vigencia 2011 y anteriores, teniendo en cuenta la aplicación de los principios de eficiencia, economía y equidad.

La gestión defensorial, el control financiero y presupuestal y la gestión administrativa y de resultados se presentan a continuación.

1. Plan Estratégico

Cumplimiento de actividades del Plan Estratégico

La Defensoría del Pueblo en el 2009 realizó ajustes a la Planeación Estratégica Institucional para el período 2009-2012, continuando con las siete (7) líneas de visión que se venían trabajando y con los dos (2) vectores estratégicos, a saber: (i) víctimas en el marco del conflicto armado, y (ii) otros sujetos de derechos. El plan fue diseñado con la participación de los directores nacionales, los defensores delegados, la Secretaría General, los defensores regionales, los coordinadores de proyectos y demás funcionarios, con el propósito de orientar el ejercicio y realización de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Este plan fue adoptado mediante la Resolución 753 del 8 de junio del 2009 y en el cierre del período 2012 presentamos su grado de avance y cumplimiento.

Tabla N°. 1. Cumplimiento Plan Estratégico por actividades programadas 2009-2012

Líneas de visión	Activ.	% de	Conso-	% de						
	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	lidado	cumpl.
	2009		2010		2011		2012		Total	
1. Ejercicio de la magistratura moral	25	78	27	91	15	97	13	99	80	91

Líneas de visión	Activ.	% de	Conso-	% de						
	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	Progr.	Cumpl.	lidado	cumpl.
	2009		2010		2011		2012		Total	
2. Incidencia en la formulación y gestión de la política pública	9	81	11	94	5	94	3	100	28	92
3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial	3	82	8	94	4	99	10	100	25	94
4. Acceso a la justicia	3	86	4	100	5	100	3	46	15	83
5. Prevención y protección de los DD. HH.	4	96	4	100	3	100	7	100	18	99
6. Construcción de una cultura de los DD. HH. y Derecho Internacional Humanitario	14	76	4	81	3	100	14	84	35	85
7. Modernización y cualificación de la gestión defensorial	25	68	0	0	0	0	22	95	47	41
Totales	83	81	58	93	35	98	72	89	248	90

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Planeación

La línea Magistratura Moral presentó, como se puede observar en la tabla N° 1, un total de 80 actividades, cumplimiento del 91% y una participación del 32% en el total de actividades del plan. A través de ella, se consolidaron pronunciamientos, resoluciones e informes defensoriales orientados en su conjunto a incidir en la realización efectiva de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

En la línea 2, Incidencia en la formulación y gestión de la política pública, se desarrollaron 28 actividades, con una ejecución del 92%, lo cual representa una participación del 11% en el total de actividades. En virtud de esta línea, se realizaron diversos diagnósticos de derechos humanos, en particular del derecho humano al agua, con mediciones que permitieron establecer el grado de realización.

En la línea tres (3), Asistencia, asesoría y orientación defensorial, se consolidaron 25 actividades, con una participación del 10% del total del plan y una ejecución del 94%. Estas actividades se enfocaron a la realización de protocolos especializados de atención a víctimas, metodologías que permiten el logro de la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado.

Respecto de la línea cuatro (4), Acceso a la justicia, contó con 15 actividades, su participación global en el plan fue del 6%, y el cumplimiento de las actividades alcanzó un 83%. Las actividades de esta línea fueron realizadas con la participación de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales y la Unidad de Atención Integral a Víctimas.

En cuanto a la línea 5, Prevención y protección de los DD. HH., se ejecutaron 18 actividades, con cumplimiento del 99%. Se establecieron herramientas de prevención y protección de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, como informes de advertencia de riesgo, informes de seguimiento y mesas regionales de prevención, con participación de comunidades e instituciones.

La línea 6, Construcción de una cultura de los DD. HH. y Derecho Internacional Humanitario, participó con 35 actividades, con cumplimiento del 85%.

Por último, la línea 7, Modernización y cualificación de la gestión defensorial, contó con una participación del 41% en el total del plan mediante la ejecución de 47 actividades. El énfasis de acción estuvo orientado a la modernización y adquisición de sedes propias y a la organización, custodia y consulta de archivos documentales.

2. Plan Presupuestal

Cumplimiento del Plan Presupuestal

2.1 Presupuesto asignado y ejecución presupuestal

2.1.1 Presupuesto asignado – Recursos de la Nación

El presupuesto asignado a la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2012 ascendió a \$304.216 millones, de los cuales \$294.136 millones (96%) correspondieron al rubro de gastos de funcionamiento y \$10.080 Millones (4%) a gastos de inversión.

Los gastos de funcionamiento comprenden los rubros de gastos de personal, gastos generales y transferencias.

El 73% del presupuesto de gastos de funcionamiento fue asignado al rubro de transferencias, cuyo componente principal es el desarrollo de las actividades propias del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Los rubros que componen transferencias son:

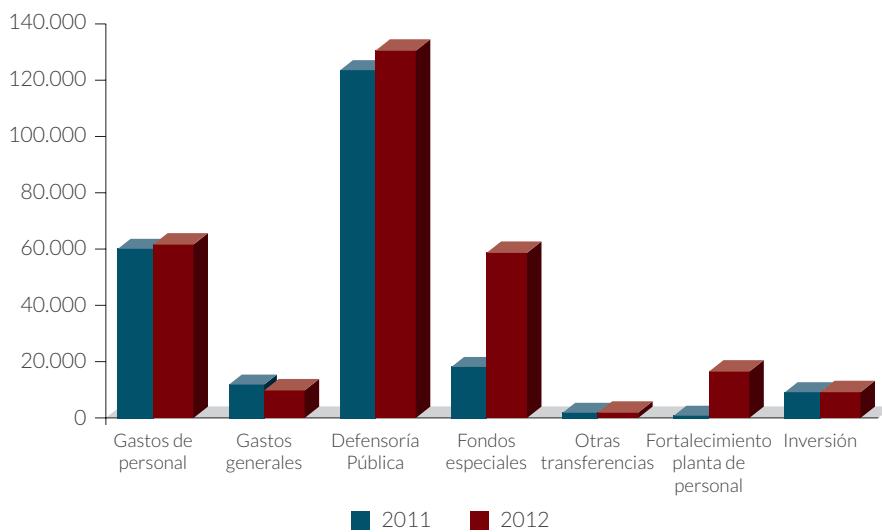
- Sistema Nacional de Defensoría Pública.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Cuota de Auditoría de la Contraloría General de la República.
- Seguro de Vida (Ley 16 de 1988).
- Sentencias y Conciliaciones.
- Fortalecimiento de la Capacidad Institucional.
- Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. Recursos destinados exclusivamente al pago de indemnizaciones ordenadas en sentencias judiciales por acciones populares y de grupo (administración que está en cabeza de la Defensoría del Pueblo).
- Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda.

Del total del presupuesto apropiado, \$304.216 millones, se registraron rubros significativos, sin situación de fondos, específicamente en el rubro de otras transferencias, en el que se situaron \$60.000 millones para el Fondo de Defensa de los

Derechos e Intereses Colectivos, recursos con los cuales, como ya se mencionó, se efectuó el pago de las indemnizaciones ordenadas por los jueces una vez fallaron acciones populares o de grupo. Del mismo modo y también en el rubro de Otras Transferencias, se registraron recursos para el Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda por un monto de \$674,4 millones.

En consecuencia, para efectos de evaluación de la ejecución presupuestal en la vigencia 2012 debe considerarse un presupuesto total de \$243.541,6 millones (ver tabla N° 3). Es decir, no se debe tener en cuenta en el rubro de Transferencias por \$60.674,4 millones de pesos (Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda) y, por tanto, no se registran en la tabla N° 2. Lo anterior, ya que son recursos que la entidad no puede ejecutar como gastos de personal, generales o de inversión.

Gráfico N° 1. Evolución de la apropiación presupuestal con Fondos Especiales 2011 - 2012



Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

En las anteriores condiciones, el rubro de transferencias se vería reducido de \$213.831 millones a \$153.157 millones, que comprende la sumatoria de los rubros Defensoría Pública (\$133.194), Otras Transferencias (\$1.669) y Fortalecimiento Planta de Personal (\$18.293) de la tabla N° 3.

Tabla Nº. 2. Evolución de la apropiación presupuestal, incluyendo Fondos Especiales 2011-2012 (millones de pesos corrientes)

Rubro	2011	2012
Gastos de funcionamiento	226.307	294.136
Gastos de personal	63.296	66.670
Gastos generales	14.502	13.636
Defensoría pública	126.430	133.194
Fondos Especiales	20.655	60.674
Otras transferencias	1.424	1.669
Fortalecimiento planta de personal	0	18.293
Gastos de inversión	9.786	10.080
Inversión	9.786	10.080
Total	236.093	304.216

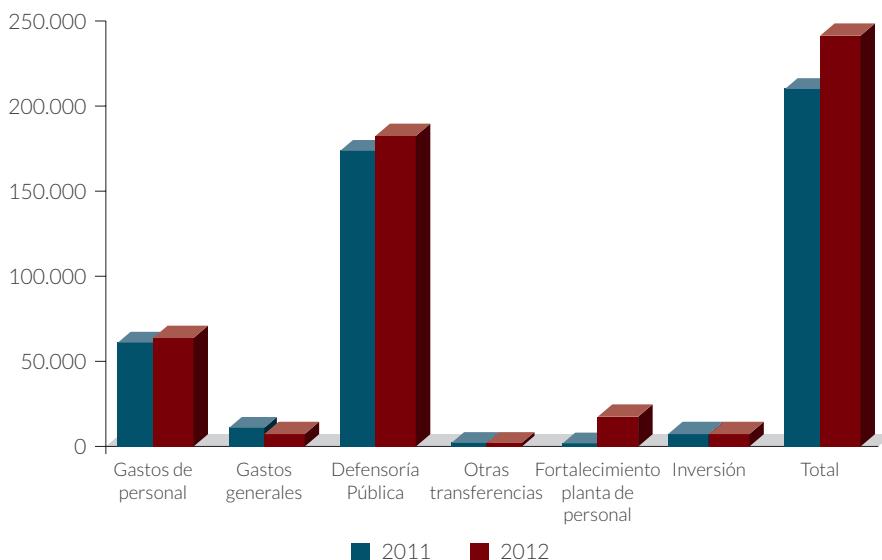
Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

Tabla Nº. 3. Evolución de la apropiación presupuestal 2011-2012 sin incluir Fondos Especiales (millones de pesos corrientes)

Rubros	2011	2012
Gastos de personal	63.296	66.670
Gastos generales	14.502	13.636
Defensoría pública	126.430	133.194
Otras transferencias	1.424	1.669
Fortalecimiento planta de personal	0	18.293
Inversión	9.786	10.080
Total	215.438	243.542

Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

Gráfico Nº. 2. Evolución de la apropiación presupuestal 2011 - 2012. No incluye fondos especiales



Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

Del análisis de las cifras contenidas en la tabla N°. 3 se observa un crecimiento asignado del 5.33% en los recursos de la vigencia 2012 para atender gastos de personal; una reducción de los mismos en 5.97% para gastos generales y un incremento del 1.23% en los recursos para atender el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

En el rubro de transferencias fueron asignados recursos para fortalecimiento de la planta de personal, lo cual representó crecimiento de 9.28% respecto de recursos de gastos de personal de 2011, con destino al nombramiento de 255 cargos, correspondientes a la Fase I del fortalecimiento institucional para la atención de víctimas (Ley 1448 de 2011), con lo cual la planta de personal pasó de 1.043 a 1.298 cargos, con un incremento del 24.45%.

Los recursos para atender los distintos proyectos de inversión se incrementaron en un 3% con respecto a la vigencia de 2011.

En cuanto a gastos de inversión la Defensoría del Pueblo contó con ocho (8) proyectos estratégicos, correspondientes a la vigencia 2012:

- Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de defensoría pública.
- Aplicación del Programa de Descentralización de Derechos Humanos.
- Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia.
- Implementación del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos.
- Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la Prevención de las Violaciones Masivas de Derechos Humanos en Colombia.
- Protección y fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado.
- Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.
- Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento.

La apropiación para los proyectos de inversión en la vigencia 2012 fue la siguiente:

Tabla Nº. 4. Proyectos de inversión 2012

Nombre del proyecto	Apropiación definitiva
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de defensoría pública.	700.000.000
Aplicación del programa de descentralización de derechos humanos.	2.884.000.000
Divulgación y promoción de los derechos humanos en Colombia.	300.000.000
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.	400.000.000
Implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de derechos humanos en Colombia.	2.678.000.000

Nombre del proyecto	Apropiación definitiva
Protección y fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado.	1.185.000.000
Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento.	1.000.000.000
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales.	933.000.000
Total	10.080.000.000

Fuente: Defensoría del Pueblo-Oficina de Planeación.

2.1.2. Recursos de Cooperación Internacional

La Unidad de Cooperación Internacional (UCCI) desde su creación en 2005 y en cumplimiento de sus funciones, ha asesorado de manera permanente a las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo en el proceso de formulación de proyectos para la financiación de actividades por parte de órganos de cooperación internacional. Además, se encarga de realizar el seguimiento de los proyectos financiados con aportes de los citados organismos.

La Defensoría del Pueblo ha contado con el apoyo, para el ejercicio de la gestión defensorial y el cumplimiento de su misión, con más de 20 actores internacionales de cooperación, a través de aportes financieros y asistencia técnica.

Tabla Nº. 5. Cooperación Internacional (millones de pesos)

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional - Asdi	1863	2.543	2.541	1.549	2.134	2.306	4.224	2.334	19.494
USAID Justicia		105	527	1.037	703	457	2.878	168	5.875
USAID / Derechos Humanos	2.217	1.264	2.290	1.866	1.007	684	486	0	9.814
USAID / O.I.M.	120	794	708	301	891	454	1.056	1.278	5.602
Canada / O.I.M.			289				0	340	629
ONU Mujer						42	161	0	203

Cooperante	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR	515	710	847	1.105	752	657	890	1.276	6.752
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD					587	1.824	2.598	1.682	6.691
Unión Europea FORJUS	0	274	3.449	2.788					6.511
Unión Europea FORVIC						49	1.377	2.525	3.951
Unión Europea PDP					365	262	28	0	655
Fundación Konrad Adenauer	53	85	31	25	27	17	18	0	256
Gobierno de Dinamarca	118	253							371
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	282	196	0	144					621
FAO							36	0	36
Embajada de Canadá		174		363					537
Embajada de Suiza	164	181	138	155		183	33	123	977
Embajada Británica	110	200	145	148	116				719
Embajada del Reino de Bélgica			340	426					766
Gobierno de Italia				243					243
Embajada de Países Bajos					825	426	140		1.151
Consejo Noruego para Refugiados NRC							30		30
Agencia Alemana de Cooperación GIZ (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total aportes Cooperación	5.442	6.779	11.305	10.975	7.008	7.105	13.785	10.878	73.275
Presupuesto Defensoría del Pueblo	64.759	84.802	118.663	152.172	170.509	227.979	236.094	304.216	1.359.015
Participación de la Cooperación %	8.4	7.99	9.53	7.21	4.11	3.1	5.84	3.62	5.43

Fuente: Defensoría del Pueblo - Subdirección Financiera - UCCI

Las cifras¹ registradas corresponden a los recursos efectivamente girados en cada vigencia y no al valor total del convenio, por cuanto este puede comprender varias vigencias.

¹ Por ser cooperación de carácter técnico, no se cuantifican los aportes.

Vale la pena resaltar que, a pesar del cambio en la disponibilidad de fondos como consecuencia de la crisis económica en Europa y Norteamérica y de la refocalización de los beneficiarios hacia otras regiones (Centro América, Medio Oriente y África), la Defensoría ha obtenido aportes por \$10.878 millones en la última vigencia.

Continúa el trabajo coordinado entre la Unidad y las direcciones nacionales, defensorías delegadas y las regionales, labor mediante la cual se aprobaron y suscribieron, durante la vigencia en cuestión, los convenios que a continuación se detallan para la ejecución de los respectivos proyectos:

- **Embajada de Suiza.** *Fortalecimiento de los derechos étnicos y de las víctimas de comunidades negras en Colombia*, bajo la responsabilidad de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas. Valor total del convenio: \$359.697.175.00, de los cuales se han desembolsado, al cierre de la vigencia, 123 millones equivalentes al 36.3% del valor total del proyecto, y presenta una vigencia a 31 de diciembre de 2013.
- **Embajada de Suecia.** Tercera fase del Programa *Acción regionalizada para la protección y restitución de derechos*, iniciada en junio de 2009 y con vencimiento a 31 de diciembre de 2012, prorrogada por un año, teniendo en cuenta que el cooperante está elaborando su estrategia país. La coordinación está a cargo de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, con participación de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos y de la Unidad de Cooperación Internacional (UCCI). Sus aporte fueron por \$2.334 millones, que corresponden al 21.4% del total de los recursos entregados por la cooperación internacional a la Defensoría durante el 2012.
- **Unión Europea.** Los recursos han sido dirigidos al fortalecimiento de la justicia y la lucha contra la impunidad así como al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la política pública en derechos humanos. Se trabaja de manera coordinada con la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, la Delegada para la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos. En el último año, se incrementaron los aportes a la Defensoría del Pueblo en \$1.148 millones, que corresponden al 83% de los fondos entregados en la anterior vigencia. Participó

con su apoyo financiero en un 23.2% en el total de los recursos entregados a la Defensoría por los cooperantes para el fortalecimiento de la gestión defensorial.

- **Embajada de Países Bajos (Holanda).** *Adecuación institucional para el acceso a la justicia de mujeres víctimas*, a cargo de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Valor total del convenio: \$3.899.999.968.oo y con una duración a 31 de julio de 2014. Los recursos recibidos en 2012 fueron de \$1.151 millones, que corresponden al 29.5% del total, destinados a mejorar la atención y la participación de las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno.
- USAID/OIM. *Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo respecto del mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448/11*. Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado. Valor: \$300.000.000.oo.
- USAID/OIM. *Asistencia, asesoría y orientación defensorial a víctimas*. Delegada de Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado. Valor: \$800.000.000.oo.
- USAID/OIM. *Articulación de acciones con la Defensoría del Pueblo: acciones de incidencia, formación y fortalecimiento social e institucional para la prevención, atención y sanción de la violencia y explotación sexual, el reclutamiento y el uso ilícito de NNA*, por un valor de \$178 millones.

El total de los aportes USAID/OIM suman \$1.278 millones entregados en la vigencia.

- ACNUR. *Asistencia, asesoría y orientación defensorial a la población en riesgo de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada*. Está coordinado por la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. El valor total del convenio y de los recursos allegados para un año de vigencia fue de \$1.174.896.000.oo. Este proyecto es renovado anualmente.
- ACNUR. *Caracterización de la violencia sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, en el marco del conflicto armado y de la capacidad institucional en los departamentos de Antioquia, Cauca y Valle del Cauca, para la prevención y garantía del acceso de las víctimas a la justicia*. Está coordinado y bajo la responsabilidad de la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Valor: \$100.651.320.oo, siendo el valor de los aportes de ACNUR \$1.276 millones.

- CANADÁ/OIM. Mejorar el acceso de las víctimas a las medidas administrativas de reparación de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley de víctimas. Delegada de Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado y tiene duración a marzo de 2013. Valor de los aportes: \$340 millones.

Así mismo, durante 2012 la Unidad de Cooperación Internacional brindó asesoría a las diferentes dependencias de la entidad para la formulación de 13 proyectos, los cuales se encuentran en la etapa de negociación con organismos de cooperación como USAID, Consejo Noruego para Refugiados, Embajada del Reino de Bélgica y UNICEF.

La Defensoría del Pueblo gestionó, además, acciones de cooperación Sur-Sur con entidades pares y homólogas del continente y como consecuencia de ello se realizaron dos intercambios con el Estado mexicano, enviando a expertos de la Defensoría del Pueblo en asuntos relativos a:

- Sistema penal acusatorio, a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública.
- Educación indígena, a cargo de la Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas.

De otra parte, por esta misma modalidad se encuentran en proceso de negociación, con la coordinación de las respectivas dependencias, las siguientes propuestas:

- Intercambios de experiencias exitosas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) sobre asuntos de violencia urbana, con la similar de El Salvador.
- Fortalecimiento del trabajo de la Defensoría del Perú, en la defensa del medio ambiente.
- Desarrollo de capacidades técnicas de fiscalización ambiental con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú (OEFA), para vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental en la frontera binacional.
- Fortalecimiento del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en México, a partir de la experiencia colombiana.

2.2. Ejecución presupuestal

Como se mencionó anteriormente, el análisis de ejecución presupuestal debe hacerse sobre una suma total de \$243.542 millones de pesos. O sea, debe disminuirse de los recursos totales asignados en la vigencia 2012 a la Defensoría del Pueblo (\$304.216 millones de pesos) la suma de \$60.674 millones de pesos (tabla N° 2), que corresponden a los Fondos Especiales de Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Partiendo de lo anterior, debe señalarse que el porcentaje de ejecución presupuestal de la vigencia 2012 fue del 87.62%, superior al que se alcanzó en 2011, que fue del 85.62%.

Al analizar la ejecución de los gastos de funcionamiento del periodo por rubros (tabla N° 6), se observa que la ejecución de recursos de gastos de personal fue del 94.34%, la de Gastos Generales del 95.69% y la de transferencias corrientes, en el componente del Sistema Nacional de Defensoría Pública, del 96.09%, alcanzando porcentajes de ejecución satisfactorios superiores al 90% de los recursos apropiados.

Tabla N°. 6. Ejecución presupuestal de Gastos de Funcionamiento en la vigencia de 2012.*

Rubro	Apropiado	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
1. Funcionamiento	233.462	205.031	87.62%
1.1. Gastos de personal	66.670	62.895	94.34%
1.2 Gastos generales	13.636	13.048	95.69%
1.3 Transferencias corrientes	153.156	129.088	84.29%
1.3.1 Transferencias para el Sistema Nacional de Defensoría Pública	133.194	127.986	96.09%
1.3.2 Resto de transferencias	19.962	1.102	5.52%

Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General. * No incluye los Fondos Especiales. Cifras en millones.

Con respecto a los gastos de inversión, la ejecución en 2012 fue del 82.89%, tal como se muestra a continuación:

Tabla Nº. 7. Ejecución Proyectos de Inversión 2012 (cifras en millones)

Nombre del Proyecto	Apropiación Definitiva	Ejecución	% Ejecución	Saldo
Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración de Defensa Pública	700.000.000	592.162.789	84,59%	107.837.211
Aplicación del programa de descentralización de Derechos Humanos	2.884.000.000	2.555.929.854	88,62%	328.070.146
Divulgación y promoción de los Derechos Humanos en Colombia	300.000.000	191.923.404	63,97%	108.076.596
Implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en Derechos Humanos	400.000.000	371.662.777	92,92%	28.337.223
Implementación del sistema de alertas tempranas para la prevención de las violaciones masivas de Derechos Humanos en Colombia	2.678.000.000	1.978.554.696	73,88%	699.445.304
Protección fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado	1.185.000.000	849.811.794	71,71%	335.188.206
Reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento	1.000.000.000	972.235.625	97,22%	27.764.375
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales	933.000.000	843.000.000	90,35%	90.000.000
Total	10.080.000.000	8.355.280.939	82,89%	1.724.719.061

Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

2.2.1. Ejecución de proyectos de inversión

1. Proyecto de administración, organización y control institucional para el apoyo a la administración de la defensoría pública

Con los recursos asignados a este proyecto se planeó capacitar a los 2.823 operadores de defensoría pública en las diferentes áreas del derecho en las cuales la Defensoría brinda servicios a los usuarios, con el fin de mejorar la calidad del servicio a los usuarios.

Las temáticas de capacitación fueron enfocadas a ampliar los conocimientos de los miembros de las Oficinas Especiales de Apoyo (OEA), coordinadores académicos e investigadores de la Unidad de Investigadores en lo referente a sus responsabilidades funcionales y desempeño, entre otras.

Los eventos de capacitación contaron con el apoyo de reconocidos juristas como Aroldo Quiroz, Jairo Parra, Marcel Silva, Pablo Elías González, Vicente Gaviria, Orlando Pérez, Carlos Arturo Gómez Pavajeau y Enrique Ostau Lafont. Algunos de ellos brindaron sus servicios de forma gratuita, como apoyo y reconocimiento a la labor de la Defensoría del Pueblo, por lo cual la contratación de servicios personales para conferencistas fue del 10%.

La adquisición de bienes y servicios para el logro de las capacitaciones alcanzó el 90% de la asignación, recursos con los cuales, entre otros aspectos, se facilitó la movilización de los operadores de sus lugares de trabajo al sitio de la capacitación.

En cuanto a documentos y materiales, se publicaron los siguientes:

- Manual de casación para defensores públicos.
- Revista La Defensa N°14.
- Plan de formación de los defensores públicos. Este instrumento permitirá una mayor cualificación de los mismos en 2013.
- Implementación de herramientas de medición de la calidad en la prestación de servicios.

2. Proyecto sobre aplicación del programa de descentralización de DD. HH.

La distribución de los recursos presentó la siguiente participación: i) servicios personales (65%), recursos que permitieron la vinculación de 100 profesionales que conformaron las duplas sico-jurídicas para atención a las víctimas del conflicto, ampliando la cobertura de atención a las mismas, especialmente en zonas de difícil acceso; ii) adquisición de bienes (19%), destinados a la adquisición de prendas institucionales, papelería y equipos de cómputo así como fortalecer el servicio de correo para mejorar la oportunidad en la atención a víctimas, y iii) adquisición de servicios (16%), utilizados para la movilización de los profesionales a nivel nacional.

Se destaca la realización del evento de Seguimiento a la Atención a Víctimas, mediante el cual se logró implementar a nivel nacional la atención a víctimas a través de equipos móviles de profesionales con el fin de recibir las declaraciones de las víctimas, estrategia con la cual se lograron recibir 22.543 declaraciones.

Respecto de la Orientación directa a las víctimas, los logros fueron los siguientes: (i) se recibieron declaraciones a 22.543 víctimas; (ii) se brindó orientación sico-jurídica a 35.000 víctimas; (iii) se interpusieron 2.501 acciones judiciales, entre derechos de petición, recursos de reposición y acciones de tutela, en representación de las víctimas; (iv) se realizaron 150 talleres con la asistencia de 10.350 víctimas; y (v) se logró cobertura en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Tolima, Caquetá, Putumayo, Huila, Casanare, Arauca, Santander, Norte de Santander, Guajira, Cundinamarca, Meta y Magdalena así como en las regiones de Ocaña, Urabá y Magdalena Medio y en la ciudad de Bogotá.

Con respecto a publicaciones, se adecuó y publicó la Guía de Orientación Sico-jurídica a las víctimas del conflicto armado, según la Ley 1448 de 2011, y la Guía de Orientación sobre Tortura. También se publicó una agenda temática sobre Memoria Histórica y un cuadernillo para víctimas sobre la Ley de Víctimas.

3. Proyecto de fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado

El proyecto se desarrolló en regiones y municipios gravemente afectados en su contexto social y político por el conflicto armado interno, situación que genera problemáticas cíclicas y crisis humanitarias en comunidades marginadas del desarrollo y de la presencia del Estado, lo cual hace que la labor implique serios riesgos.

La composición del gasto de los recursos fue la siguiente: el 36% destinado a servicios personales, a través de los cuales se vincularon 15 profesionales que lograron atender a más de 80.000 víctimas, y el 41% en la adquisición de servicios, mediante los cuales se brindó atención a comunidades de 22 departamentos afectados por el desplazamiento.

Los eventos de capacitación realizados fueron 102, en ellos se capacitaron más de 4.000 personas.

4. Proyecto de implementación del programa de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en DD. HH.

Los recursos asignados al proyecto, por valor de \$400 millones, se distribuyeron así: \$160 millones asignados a la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, la cual obtuvo los siguientes logros:

(i) Elaboración de un documento que contiene la naturaleza y el alcance del derecho humano al agua y las correlativas obligaciones del Estado que se derivan de dicho marco normativo.

(ii) Con el objeto de promocionar en forma sencilla el conocimiento del derecho humano al agua, se publicó el “ABC del derecho humano al agua”, se adecuaron los estudios en formato multimedia, se creó un micrositio web con la información que produce la Defensoría y fueron diseñados programas de radio y televisión.

En coordinación con el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico se realizaron foros regionales con la finalidad de promocionar el derecho humano al agua y conocer los avances de la política pública denominada “Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico - PDA”.

Las publicaciones en la vigencia 2012, fueron las siguientes:

- Marco legal del derecho al agua.
- Acueductos comunitarios.
- Video sobre agua para todos.
- Estudio sobre el cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia.
- El ABC minero.
- Informe sobre la minería de hecho en Colombia.
- Informe sobre la explotación minera en Taraira, Vaupés.
- Documento comparativo sobre los procedimientos de contratación de las explotaciones mineras a nivel internacional.
- Informe de seguimiento a la tenencia de tierras en Córdoba.

Con los \$240 millones restantes se realizaron las siguientes investigaciones relacionadas con los derechos a la educación y el derecho a la vivienda digna de interés social:

- Características del cuerpo docente en Colombia.
- Infraestructura de los establecimientos educativos de carácter oficial.
- Diseño de metodología para captar información sobre el componente de calidad en la educación.
- Informe sobre las condiciones arquitectónicas de accesibilidad al edificio del complejo judicial de Paloquemao - seguimiento a la Sentencia 553 de la Corte Constitucional.
- Cartilla sobre accesibilidad física a espacios públicos para personas con discapacidad.
- Documento sobre reglas y subreglas jurisprudenciales proferidas por la Corte Constitucional en materia de políticas públicas con enfoque de derechos económicos, sociales y culturales.
- Informe sobre seguridad jurídica en la tenencia de vivienda.

5. Proyecto sobre implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de las violaciones masivas de DD. HH.

Los resultados logrados con los recursos del proyecto se señalan a continuación:

- 310 visitas humanitarias de observación y verificación de las situaciones de riesgo.
- 55 situaciones de riesgo advertidas en 119 municipios, en los cuales las autodefensas conforman el grupo que constituye la amenaza.
- 122 espacios liderados de proyección social con la participación de 2.080 personas.
- 12 mesas en prevención humanitaria con la participación de 388 personas con el fin de promover la respuesta estatal.
- Actividades de articulación con la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público en conjunto.
- Publicación de la cartilla *Porque el conflicto golpea, pero golpea distinto*.
- Informe sobre el reclutamiento de niños y jóvenes en los departamentos de Meta, Guainía, Guaviare y Vichada.

6. Proyecto sobre divulgación y promoción de DD. HH. en Colombia

En el 2012, con los recursos asignados al proyecto, se adelantó una estrategia de difusión masiva de la misión de la Defensoría del Pueblo, presentando a la opinión pública a través del canal institucional (RTVC) la rendición de cuentas del señor Defensor del Pueblo.

Se llevó a cabo el Concurso Universitario de Derechos Humanos, el cual tiene la finalidad de impulsar el estudio y la investigación en temas de derechos humanos y DIH en las instituciones de educación superior de todo el país, a partir del análisis de un caso hipotético sobre un tema relevante. Las universidades inscribieron los equipos que las representaron y se debatieron en audiencias orales simuladas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los participantes, docentes y estudiantes se ven obligados a estudiar en profundidad el reglamento de la Corte, la jurisprudencia relacionada y la normatividad relativa a los hechos del caso.

Participaron en este concurso 24 instituciones universitarias del orden nacional y resultó ganadora la Universidad de Medellín con la participación de las estudiantes Natalia Arévalo Gil y Angie Katherine García Atehortúa, conjuntamente con el tutor Andrés Felipe Zuluaga.

7. Proyecto de reparación, reforzamiento y adecuación de espacios físicos para un óptimo y seguro funcionamiento

En virtud de este proyecto, la Defensoría del Pueblo culminó la fase de adecuación del bloque C de las instalaciones del nivel central de la entidad, desarrollando así en su totalidad la primera fase del Plan de Regularización y Manejo que las autoridades distritales de Bogotá establecieron para la sede central de la Defensoría.

El bloque C de la Defensoría del Pueblo fue inaugurado en septiembre de 2012 y permitió una transformación en el modelo de atención relacionado con el mejoramiento de espacios físicos, desarrollo tecnológico y modernas áreas de trabajo, facilitando el funcionamiento del Despacho del Defensor del Pueblo, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la Delegada para la Atención de Víctimas del Conflicto Armado y la Oficina de Sistemas.



Ubicación: Bloque C - Calle 55 N°. 10-32 – Bogotá, D. C.

8. Proyecto de adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales

Con cargo a este proyecto y dentro de la línea de mejoramiento de la infraestructura de la entidad, se adquirieron en diciembre de 2012 dos (2) sedes para el funcionamiento de las defensorías regionales en las ciudades de Leticia (Amazonas) y Mocoa (Putumayo).

La sede del departamento de Amazonas tuvo un valor de \$340 millones de pesos, y la de la regional Putumayo de \$503 millones de pesos.



Ubicación: Sede Regional Amazonas. Calle 10 N°. 5-56 – Leticia, Amazonas



Ubicación: Sede Regional Putumayo. Calle 7 N°. 6-13 Piso 1 – Mocoa, Putumayo.

3. Gestión administrativa

3.1. Fortalecimiento en la adquisición de bienes y servicios

Mediante la Resolución 02 de 2012 fue adoptado el Plan de Compras de la entidad por valor de \$11.423.293 millones de pesos, plan que fue ajustado para atender de forma adecuada las funciones y compromisos institucionales en la suma de \$2.212 millones, dando lugar a una apropiación definitiva de \$13.635,6 millones, con una ejecución del 95.69%.

En la vigencia 2012 se realizaron cuatro (4) licitaciones por un valor total de \$5.027,7 millones, las cuales se relacionan a continuación:

- Seguros: con el objeto de amparar los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Defensoría del Pueblo por valor de \$1.421,4 millones.
- Servicios de aseo para la sede central y sedes regionales, por valor de \$834.3 millones.
- Servicios de vigilancia humana, seguridad privada y monitoreo electrónico de alarmas en la sede central y en las sedes regionales, por valor de \$1.922 millones.
- Suministro de tiquetes aéreos en vuelos nacionales e internacionales, por valor de \$850 millones.

Así mismo, se adelantaron 17 procesos de selección abreviada. Los más importantes fueron los siguientes:

- Adquisición de equipos de cómputo, scanner, licencias informáticas, tóner y tintas para impresoras, por valor de \$1.847.7 millones.
- Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de fotocopiadoras, por \$378.6 millones.
- Suministro de papelería y útiles de oficina, por \$290 millones.
- Adecuaciones locativas para el nivel central, por \$170.5 millones.
- Suministro de gasolina corriente, extra, ACPM, cambio de aceite, reparado de llantas y lavado en general para los vehículos de la Defensoría del Pueblo del nivel central, por valor de \$125 millones.

En cuanto a invitaciones públicas de mínima cuantía, de conformidad con el Decreto 734 de 2012, se llevaron a cabo 213 procesos de contratación por valor de \$1.774 millones.

Otros contratos tales como el de conectividad a Internet, suscrito con la ETB, y el servicio de correspondencia suscrito con Correos Postales Nacionales S. A., sumaron 2.305 millones de pesos.

Mediante otros contratos y servicios varios se comprometieron 1.129 millones de pesos.

A continuación registramos los contratos más relevantes relacionados con la adquisición de bienes y servicios:

Tabla Nº. 8. Contratos y órdenes de compra representativos en el 2012

Ítem	Bienes adquiridos	Valor
1	Soportes monitor-descansapiés	14.105.600
2	Estabilizadores, tabla digital, memorias, discos duros, licencias	16.922.952
3	11 scanner, 1 videobeam	21.538.400
4	Ascensor del bloque C	19.585.760
5	Caja fuerte	1.177.400
6	Motobomba para la Regional San Andrés	1.940.000
7	Repelente ultrasónico para la Regional Magdalena	881.600
8	Elementos de ferretería y eléctricos	12.598.928
9	Elementos de ferretería y eléctricos	6.227.951
10	Elementos de aseo y cafetería	79.841.900
11	Persianas para la Regional Cesar	4.540.009
12	Software UP Date	2.802.121
13	Licencias Windows Server	4.638.712
14	Dotaciones laborales	2.950.997
15	3 archivadores rodantes	18.300.160
16	Papelería Impresa institucional	132.855.263
17	Licencias Karpesky	28.820.920
18	Dotaciones laborales	4.072.992
19	Licencias Office	19.039.996
20	Útiles de oficina	178.703.798
21	Tóner para impresoras y fotocopiadoras	134.861.986
22	Muebles del bloque C Bogotá	341.792.981
23	Filtro de agua para el Despacho	1.389.680
24	Folderamas para Regional Bogotá	1.757.400
25	Libros para la Biblioteca	8.026.000
26	Llantas para vehículos	28.677.520
27	UPS, 2 Aires acondicionados, 1 Swicht	186.281.604
28	Licencias Office Pro Plus	112.499.932
29	Sticker radicación correspondencia	2.777.040
30	Licencias Adobe	8.943.600
31	Cámara fotográfica, dos (2) computadores portátiles	3.378.400

Ítem	Bienes adquiridos	Valor
32	Licencias SPSS	96.020.787
33	Rack, Pacht	1.300.000
34	4 Aires acondic. Reg. Córdoba	8.600.000
35	Elementos eléctricos	23.536.900
36	Dotaciones laborales	3.766.752
37	Muebles para la Secretaría General	10.324.000
38	Dotaciones institucionales	36.793.953
39	Tóner para impresoras y fotocopiadoras	275.192.130
40	Licencias Microsoft Office	208.973.362
41	370 Estantes metálicos	93.980.000
42	Licencias Informix	62.400.000
43	Licencias Office Pro Plus	104.486.681

Fuente: Defensoría del Pueblo. Secretaría General.

3.2. Fortalecimiento en el sistema de gestión documental

La Defensoría del Pueblo, con el propósito de dar continuidad al proceso de modernización del sistema de archivo, celebró el contrato N°. 241 de 2010 con la Compañía de Servicios Archivísticos y Tecnológicos Ltda., cuyo plazo de ejecución fue del 30 de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2011 y su Adición N°.01 vigente del 1° de diciembre de 2011 al 30 de noviembre de 2012.

El contrato inicial permitió realizar los procesos técnicos archivísticos de clasificación, ordenación y organización de 2.488 metros lineales de archivo del nivel central y de 19 regionales.

Con la adición 01 al contrato, correspondiente a la gestión 2012, se logró avanzar la organización de 747 metros lineales de archivo correspondientes a dependencias del nivel central y regional y la organización de 373 historias laborales de la Oficina de Talento.

Igualmente, se logró la administración y custodia de 3.312 metros lineales de archivo central de la Defensoría del Pueblo en condiciones óptimas de conservación, mejorando la disponibilidad de la documentación, garantizando la seguridad y cumpliendo con las normativas de archivo ordenadas por la administración pública del Estado.

Centro de Memoria Histórica

La Defensoría del Pueblo avanzó en la identificación de los archivos de documentos producidos y recibidos, relacionados con la atención de las víctimas por violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el asesoramiento del Archivo General de la Nación. Con el fin de cumplir con la Ley de Víctimas, se creó el Centro de Memoria Histórica, dando cumplimiento a la Directiva 001 del 16 de febrero de 2010 emanada de la Procuraduría General de la Nación.

Con este Centro se logró que las víctimas y sus parientes tengan fácil acceso a los archivos y puedan hacer valer sus derechos, con los sistemas de seguridad adecuados.

Manejo de correspondencia

En la vigencia 2012 se registró un total de 65.046 documentos enviados con un costo total de \$861,3 millones.

En cuanto a la eficiencia y mejora del servicio: (i) se inició la radicación de salida de correspondencia a través del sistema SIAF2; y (ii) se implementó el programa SI-POST, el cual facilita la ubicación y destino de los documentos.

3.3. Fortalecimiento en sistemas de información

La Defensoría del Pueblo cuenta con doce sistemas de información que soportan procesos de carácter estratégico y misional. En el interior de la Defensoría del Pueblo fueron desarrollados los siguientes sistemas: Visión Web ATQ, Defensoría Pública, Recursos y Acciones Judiciales, Recursos y Acciones Populares Prosedher y Visión Web de la entidad. Los sistemas desarrollados externamente son: Sistema Administrativo y Financiero - SIAF, SIID- Veeduría, Sipro Web - Contratación, Estrategos, SIIF - Nación y Orfeo - GPL.

La Defensoría del Pueblo cuenta con 36 regionales y 39 centros de acceso a internet, a los cuales se les suministra conectividad mediante: Servicio móvil (2); Conectividad satelital (7); Conectividad por radio (14) y conectividad con fibra óptica (16).

Los anchos de banda contratados para el nivel central son de 100 Mbps; en la Escuela de Capacitación Roberto Camacho 20 Mbps, en 28 regionales 4 Mbps y en siete (7) regionales 2 y 1 Mbps.

3.4. Fortalecimiento de la planta de personal

La planta de personal del nivel nacional de la Defensoría del Pueblo estaba conformada por 1.043 cargos, de los cuales 437 corresponden a la planta asignada por la Ley 24 de 1992 y los 606 restantes a los funcionarios vinculados con el propósito de fortalecer el Sistema Nacional de Defensoría Pública por la Ley 941 de 2005.

Durante 2012 se inició la Fase I del fortalecimiento institucional, con ocasión de lo establecido en la Ley de Víctimas para garantizar la representación de las víctimas en los procesos judiciales, hecho que ocasionó el incremento de la planta en 255 cargos más. Así, pues, en la actualidad la planta de personal de la Defensoría del Pueblo cuenta con un total de 1.298 cargos.

El Defensor del Pueblo previó presentar para el 2013 la reestructuración de la Entidad.

3.5. Fortalecimiento en capacitación de funcionarios

El objetivo del proceso de capacitación interna es brindar a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo actividades académicas programadas en tres (3) aspectos básicos:

1. Desarrollo personal, que pretende facilitar el buen desempeño de los funcionarios y contratistas en las diferentes situaciones de la vida personal, social y laboral con autonomía, responsabilidad y madurez.
2. Desarrollo institucional, que ofrece profundización en conocimientos en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y manejo de políticas, metodologías e instrumentos que fortalecen las habilidades comunicativas y de gestión de la Defensoría en los diversos ámbitos de su actuación, con el propósito de afianzar valores y comportamientos éticos.

3. Formación técnica especializada, con la cual se pretende potenciar los cambios en actitudes y aptitudes, habilidades y destrezas y reorientar las competencias técnicas y profesionales de los servidores de la Defensoría.

A continuación presentamos el Plan de Actividades de Capacitación desarrollado en 2012, en el que se registra el nombre de la actividad, los objetivos, los beneficiarios y el presupuesto asignado.

Tabla Nº. 9. Plan de actividades de capacitación

Programa o Proyecto	Objetivos	Beneficiarios Dependencia y Cargo	Presupuesto (millones de \$)
Programa de Formación Técnica Especializada: Defensoría Delegada para los Derechos de la niñez, la juventud y la mujer	Sensibilizar acerca de la no tolerancia con la violencia basada en género (VBG), y la cualificación de los funcionarios en materia de atención y restitución efectiva de Derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de estas y otras formas de violencia dentro y fuera del conflicto armado.	100 servidoras y servidores públicos en general. Con énfasis de profundización para defensores regionales, defensores públicos, asesores de quejas, analista de riesgo, defensores comunitarios, asesores de desplazamiento, asesores de formación en DD. HH. para la participación, profesionales de duplas psicojurídicas, administrativos y de gestión.	54 millones para encuentro zona pacífico, en Cali (apoyo PNUD) y 30 millones para encuentro zona andina, en Bogotá (apoyo proceso de capacitación).
Programa de Formación Técnica Especializada: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos	Dar a conocer y aplicar el PLANEDH y el modelo Pedagógico.	40 servidores públicos de la Entidad.	Programa Regionalizado. Apoyo logístico por parte de la responsable del Programa.
Programa de Formación Técnica Especializada: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos	Contribuir al fortalecimiento, formación y cualificación de los servidores públicos y contratistas de la Defensoría del Pueblo que tienen a su cargo	140 servidores públicos.	Programa Regionalizado. Apoyo logístico por parte de la responsable del Programa.

Programa o Proyecto	Objetivos	Beneficiarios Dependencia y Cargo	Presupuesto (millones de \$)
Formación de Formadores.	la responsabilidad de promover y divulgar los derechos humanos, los asesores de formación para la participación, los asesores de atención al desplazamiento, así como los defensores comunitarios; dejar capacidades instaladas en las regionales en su tarea de formación en derechos humanos con las comunidades.		
Programa de Formación Técnica Especializada: Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos	Fortalecer las capacidades y actualización de conocimientos en control por parte de las veedurías ciudadanas.	Nivel profesional.	Defensoría del Pueblo – Alianza interinstitucional. Ficha BPIN – Dirección Nacional de Promoción y Divulgación. Apoyo logístico por parte de la responsable del Programa.
 Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos Formación en derechos humanos y derecho a la participación ciudadana (Ley 1448 de 2011).	Formar en derechos humanos y en derecho a la participación ciudadana a los funcionarios encargados de apoyar la labor de secretaría técnica de las mesas departamentales de participación que corresponde a las defensorías regionales, en relación con la participación de las organizaciones de víctimas y de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.	Profesionales encargados del proceso de participación de víctimas en las defensorías regionales, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011.	Ficha BPIN – Dirección Nacional de Promoción y Divulgación. Programa Regionalizado. Apoyo logístico por parte de la responsable del Programa.

Programa o Proyecto	Objetivos	Beneficiarios Dependencia y Cargo	Presupuesto (millones de \$)
Programa de Desarrollo Personal Clima Organizacional, adaptación al cambio, ética, liderazgo, trabajo en equipo, estrés y atención al usuario.	Mejorar los ambientes laborales y el clima organizacional de la entidad, se hace necesario llevar a cabo 11 seminarios en las regionales y dependencias que hayan presentado conflictos interpersonales.	Los servidores públicos de las siguientes regionales: (Antioquia, Caldas, Cauca, Bogotá, Vichada, Tolima, Santander, Boyacá, Risaralda, Quindío, Atlántico), cada seminario con duración de 16 horas.	45.000.000 del Proceso de Capacitación.
Programa de Desarrollo Institucional Elaboración de multimedia institucional.	Contar con una multimedia institucional, que fortalezca los procesos de inducción básica institucional a nivel nacional.	Servidores públicos que ingresan a la Entidad a nivel nacional.	3.300.000 del Proceso de Capacitación.
Programa de Desarrollo Institucional Inducción Básica Institucional.	Con el fin de involucrar a los nuevos servidores públicos en la cultura organizacional de la entidad, se llevaron a cabo dos (2) actividades académicas.	90 Servidores públicos que ingresaron durante el 2012, realizando el primer programa el 27, 28 y 29 de noviembre y el segundo los días 4, 5 y 6 de diciembre.	22.000.000 del Proceso de Capacitación.
Programa de Desarrollo Institucional Windows Server 2008 R2 Enterprise Edition	Atender el uso de los sistemas de Información Disciplinario (SIID) y el Sistema de Información de procesos Judiciales (SIPROJWEB), los nuevos sistemas que se pretenden adquirir bajo esta arquitectura, y la capacidad adecuada de atender un número importante de nuevos usuarios de los sistemas de manera óptima, capacidad que actualmente no se tiene, preparar el ambiente para futuro manejo de Directorio Activo y Correo Institucional con herramientas de última tecnología,	2 Servidores públicos pertenecientes a la Oficina de Sistemas, quienes tienen a cargo el manejo de estos sistemas de información.	3.800.000 del Proceso de Capacitación.

Programa o Proyecto	Objetivos	Beneficiarios Dependencia y Cargo	Presupuesto (millones de \$)
	además, la capacitación corresponde al acompañamiento de la adquisición de la licencia Windows Server;		
Programa de Desarrollo Institucional 5º Congreso Internacional de Derecho Disciplinario.	<ul style="list-style-type: none"> Actualización del conocimiento en materia disciplinaria conforme a toda la normatividad vigente. Panorama general del derecho disciplinario en Colombia y los demás países invitados. Estructura de la responsabilidad disciplinaria. El derecho disciplinario como herramienta para combatir la corrupción. Consolidación del derecho disciplinario colombiano a través de derecho comparado, su evolución y tendencias actuales. 	5 servidores públicos del nivel central.	4.350.000 del Proceso de Capacitación.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Coordinación Talento Humano.

3.6. Fortalecimiento en el Sistema de Gestión Ambiental

En cumplimiento de la normativa de desarrollo sostenible y protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y de fomentar la educación ambiental, la Defensoría se comprometió con la formulación y adopción del Plan de Gestión Ambiental, refrendado mediante la Resolución 723 de 4 de junio de 2012.

El Plan tiene como propósito minimizar los costos e impactos ambientales, aportar en la consecución del desarrollo sostenible y en la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano, mediante el uso sostenible de recursos, el ahorro de energía y agua, la implementación de criterios ambientales para la compra y uso de insumos ecoeficientes y la gestión integral de los residuos sólidos.

La Defensoría del Pueblo demandó del compromiso de cada uno de los funcionarios a través de una actitud que lleve a establecer una verdadera cultura ambiental en la institución.

3.7. Fortalecimiento en el Sistema MECI - calidad

En cumplimiento del mandato constitucional y legal y en particular lo establecido en el Decreto 1599 de 2005, la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución 1047 del 27 de noviembre de 2006, y adoptó y reglamentó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

Teniendo en cuenta la expedición de este acto administrativo se desarrolló la encuesta de percepción del sistema con una muestra selectiva de 209 funcionarios, como se registra a continuación.

Con este resultado se concluye que la Defensoría del Pueblo debe realizar una fuerte campaña de socialización y capacitación en el sistema y su implementación entre los funcionarios y responsables de procesos con el fin de superar las deficiencias existentes en el sistema MECI.

Tabla N°. 10. Evaluación de modelo estándar de Control Interno - MECI

	2009	2010	2011	2012
	47	100	94	62
Desarrollo del talento humano	74	90	59	44
Estilo de dirección	100	100	88	60
Planes y programas	50	100	91	54
Modelo de operación por procesos	100	100	85	42

	2009	2010	2011	2012
Estructura organizacional	100	100	70	66
Contexto estratégico	40	100	72	36
Identificación de riesgos	100	100	72	29
Ánálisis de riesgos	0	100	72	42
Valoración de riesgos	33	100	72	39
Políticas de administración de riesgos	15	100	72	28
Políticas de operación	100	100	88	25
Procedimientos	100	95	100	30
Controles	60	100	100	23
Indicadores	100	100	85	39
Manual de procedimientos	100	0	100	29
Información primaria	100	100	100	35
Información secundaria	100	100	91	33
Comunicación organizacional	100	100	83	40
Medios de comunicación	100	100	100	51
Autoevaluación de control	100	100	100	41
Autoevaluación de gestión	55	100	91	41
Auditoría interna	100	93	100	28
Planes de mejoramiento	100	100	100	35
Planes de mejoramiento por proceso	80	0	76	39
Plan de mejoramiento individual	70	0	40	44
Total	80	89	86	47

Fuente: Defensoría del Pueblo. Oficina de Control Interno.

Adenda 1

Pago de las acciones de grupo en cumplimiento de decisiones judiciales

La Defensoría del Pueblo hace un llamado a los operadores judiciales para que, con ocasión de las sentencias de acciones de grupo, se reafirme la naturaleza pagadora y administradora que por ley le fue atribuida al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos (FDDIC), y no se acuda a interpretaciones inadecuadas que conduzcan a desnaturalizar dicha función. Este llamado se basa en las siguientes consideraciones:

1. La función del Fondo es administrar y pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de acciones de grupo

El título IV - capítulo I de la Ley 472 de 1998 dispuso la creación del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y determinó los recursos para su funcionamiento¹. La ley estableció que la Defensoría del Pueblo era la encargada de su manejo²; igualmente, determinó las funciones del Fondo, entre ellas administrar y pagar las indemnizaciones a los beneficiarios de las acciones de grupo, acatando la orden proferida por el juez de conocimiento³.

1 Artículo 71 ibidem.

2 Artículo 72 ibidem.

3 El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 472 de 1998, cumple con las siguientes funciones:

En sede de constitucionalidad de la Ley 472 de 1998, la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999 manifestó que “(...) es necesario precisar, que la función de la Defensoría del Pueblo como administradora del ‘Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos’, **‘es recibir el valor total de la indemnización (dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia)** y proceder con posterioridad, a pagar las indemnizaciones a quienes integraron el grupo y a cuyo favor se profirió el respectivo fallo. Esto lo reitera el literal e) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998 al disponer que será función del citado Fondo, **‘administrar y pagar las indemnizaciones** de que trata el artículo 68 (sic) numeral 3 de la presente ley”⁴. (Negrillas fuera del texto).

Como consecuencia de esta obligación legal, el Fondo cumple una **función consistente en “administrar y pagar” las indemnizaciones a los beneficiarios de acciones de grupo contenidas en fallos de los jueces competentes**, mandato claramente delimitado en la mencionada norma. En tal sentido, da cumplimiento al artículo 65 de la Ley 472 de 1998, que establece el contenido de las sentencias sobre acciones de grupo. (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 65 de la ley expresa taxativamente cuál debe ser el contenido de la sentencia cuando se acojan las pretensiones incoadas en la demanda, para lo cual el juez debe, en primer lugar, establecer *“El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales”*.

Quiere esto decir que el juez debe establecer un estimativo del monto de la condena que contenga las indemnizaciones de quienes estuvieron presentes en el proceso y de quienes se adhirieron a la sentencia; y si el monto estimativo no es suficiente, “el

-
- a. “Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección;
 - b. Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;
 - c. Financiar la presentación de las Acciones Populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que pueda incurrir al adelantar el proceso;
 - d. Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;
 - e. Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 65 numeral 3 de la presente Ley.
- 4 Se observa que es incorrecta la remisión de este literal al artículo 68, ya que se refiere al artículo 65 de esa ley”.

juez podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, **dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fencimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 65, numeral 4.º de la Ley 472 de 1998**⁵, (negrillas fuera de texto), ya que dicho monto no se incrementará con la integración de nuevos miembros del grupo⁶.

En la siguiente tabla se ilustra la gestión realizada por la Defensoría del Pueblo en torno al pago de acciones de grupo por meses durante el 2012.

Tabla Nº. 1. Gestión defensorial de pago de acciones de grupo

Resolución	Mes	Acción de grupo	Radicado	Monto	Beneficiarios
220	Marzo	Santa Rosa	2001-00029-01	88.422.142,00	2
277	Marzo	Filo Gringo - El Tarra Norte Santander	2002-00004-01	39.033.000,00	2
328	Abril	Inza - Cauca	2006-00171-01	571.775.863,00	21
309-355	Abril	Buesaco - Nariño	2004-01928-01	3.023.450,00	2
308	Abril	El Naya	2003-00385-01	65.281.500,00	2
319	Abril	Santa Rosa	2001-00029-01	44.211.071,00	1
327	Mayo	Santa Rosa	2001-00029-01	44.211.071,00	1
525	Mayo	Filo Gringo - El Tarra Norte Santander	2002-00004-01	86.740.000,00	4
357	Mayo	Santa Rosa	2001-00029-01	87.381.882,00	2
524	Mayo	Invías - Ricaurte Nariño	2006-0067-01	26.780.000,00	2
526-563	Junio	Santa Rosa	2001-00029-01	52.013.025,00	1
721	Junio	Sera Q. A	2005-03796-01	4.413.769,00	1
753	Junio	La Gabarra	2001-00213-01	41.658.686,00	2
564	Junio	Magisterio Tolima	2006-00131-00	88.109.065,00	345
877-915	Julio	Dotaciones - Boyacá	2003-1618-01	164.135.957,00	72
752	Julio	El Sembrador	2005-1670-01	341.983.038,00	70
1016	Agosto	Dotaciones - Boyacá	2003-1618-01	15.833.900,00	7
1035	Agosto	Coansintol	2002-02121-02	3.230.098,00	1
922	Agosto	La Gabarra	2001-00213-01	20.829.343,00	1
1015	Agosto	Magisterio Tolima	2006-00131-00	6.241.909,00	27
1051	Septiembre	El Naya	2003-00385-01	268.326.000,00	8
1166	Septiembre	La Gabarra	2001-00213-01	20.829.343,00	1

5 Inciso tercero, literal b), numeral tercero, artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

6 Parágrafo segundo, artículo 55 de la Ley 472 de 1998.

Resolución	Mes	Acción de grupo	Radicado	Monto	Beneficiarios
1167	Septiembre	El Sembrador	2005-1670-01	5.462.988,00	1
1165	Septiembre	Filo Gringo - El Tarra Norte Santander	2002-00004-01	117.099.000,00	6
1193	Septiembre	Magisterio Tolima	2006-00131-00	5.329.587,00	21
1228	Octubre	Belén - Cúcuta	2004-0788-00	405.053.923,00	66
1227	Octubre	Santa Rosa	2001-00029-01	88.422.143,00	2
1263	Octubre	El Naya	2003-0385-01	33.540.750,00	1
1273	Octubre	El Naya	2003-0385-01	63.900.000,00	71
1281-1592	Octubre	Filo Gringo - El Tarra Norte Santander	2002-00004-01	97.582.498,00	5
1199	Octubre	Dotaciones Boyacá	2003-1618-01	11.924.023,00	6
1392	Diciembre	Inza - Cauca	2006-00171-01	61.949.843,00	3
1616	Diciembre	Visa - Fidubogotá	2004-06438-00	65.224.370,00	8
1615	Diciembre	Belén - Cúcuta	2004-00788-01	3.335.044,00	2
1618	Diciembre	Yuste - Compensar	2006-1228-01	266.102.914,00	34
1678	Diciembre	Filo Gringo - El Tarra Norte Santander	2002-00004-01	19.516.500,00	1
1723	Diciembre	El Sembrador	2005-1670-01	5.462.988,00	1
		Total pagos		3.334.370.683,00	803

Fuente: Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

En cuanto a las resoluciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, se evidencia que corresponden a la asignación de pagos a beneficiarios de la acción, no solo a los que inicialmente figuraban en ella, sino a los que estaban incluidos en el fallo emitido por el Consejo de Estado, manifestaron su interés en vincularse al grupo y demostraron sus condiciones frente a la oficina correspondiente.

Los inconvenientes relacionados con la identificación y determinación de los beneficiarios, y por lo tanto con el pago de las indemnizaciones, se evidencian en las distintas resoluciones relacionadas con una misma acción de grupo que han sido emitidas por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

2. El juez no tiene facultad para delegar a la Defensoría del Pueblo –Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos– una función propia de su esencia como administrador de justicia

De conformidad con las normas procedimentales previstas en la Ley 472 de 1998, que regulan el pago de las acciones de grupo en cumplimiento de decisiones judiciales,

no le está dado al Fondo establecer el monto de la indemnización colectiva e individualizar las indemnizaciones para los beneficiarios ni proyectar las indemnizaciones para aquellos que se adhieran oportunamente dentro del término de la publicación de la sentencia, ya que esta actividad es de competencia exclusiva del juez, pues en cabeza de este se encuentran el trámite procesal y la práctica y valoración de pruebas para calificar los derechos atribuibles a cada una de las partes dentro del proceso.

Esta etapa judicial es de exclusiva competencia del juez y, de conformidad con lo establecido por la ley, no culmina con la ejecutoria de la sentencia. Si observamos cuidadosamente los siguientes artículos, veremos cómo se confirma nuestra apreciación.

El artículo 55 de la Ley 472 de 1998, “Integración de grupo”, establece dos (2) oportunidades para integrar el grupo beneficiario: la primera, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo; la segunda, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información.

Se debe precisar que el numeral 4 del artículo 65 de la misma ley establece que las personas interesadas e igualmente lesionadas que no concurrieron al proceso se deben presentar al Juzgado dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia para acogerse a sus efectos. Obsérvese que es ante el juez que se debe probar que son igualmente lesionados como aquellos que fueron reconocidos como beneficiarios en el proceso y no ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, pues dentro de sus competencias no se encuentra la de declarar derechos.

Como consecuencia, es el juez quien debe manifestar a través de un Auto que además de las personas reconocidas en el fallo, tienen derecho a recibir indemnización aquellas que probaron, dentro de la oportunidad establecida en la ley y con el lleno de los requisitos determinados en la sentencia, que tienen la calidad de beneficiarios. De esta manera se integra el grupo por indemnizar y es el juez quien lo debe realizar.

Así, por ejemplo, en la acción de grupo conocida como el “Relleno Sanitario Doña Juana”⁷, tratándose de un grupo no determinado como lo son los afectados por los daños

7 Acción de grupo n.º 250002326000199900002 04 y 2000-00003-04 contra el Distrito Capital por considerarlo responsable por los daños ocasionados con el deslizamiento del Relleno Sanitario de Doña Juana,

ocasionados por el deslizamiento del mencionado relleno, acaecido el 27 de septiembre de 1997, es al juez, a través de las facultades que le otorga la ley, a quien le corresponde solicitar la prueba para establecer quiénes finalmente serán las personas beneficiarias y, de acuerdo con el grado de afectación, qué indemnización le corresponde a cada uno de ellos. Igualmente, la ley le da la facultad al juez de “... dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso”⁸.

Estas manifestaciones no las puede hacer el Fondo por no estar dentro de su competencia, pues, como se ha indicado, su función es meramente administradora del monto de la condena y pagadora de las indemnizaciones individuales establecidas en la sentencia junto a las reconocidas por el juez, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de un extracto de esta.

El legislador fue congruente al establecer esta competencia en cabeza del juez, pues en el evento de que dentro de los veinte (20) días posteriores a la publicación de un extracto de la sentencia se presenten ante el juez o magistrado más de las personas previstas y que el pago de las indemnizaciones supere el monto de la condena, este puede revisar, por una sola vez, la distribución de la condena, toda vez que –se repite– dicho monto no se puede incrementar con la integración de nuevos miembros del grupo con posterioridad a la sentencia.

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el artículo 65, numeral 3 de la ley que se comenta ordena que el condenado debe entregar al FDDIC el monto de la indemnización dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, es decir, **antes** de la integración total del grupo beneficiario, que son aquellas personas que se presenten oportunamente en virtud de la publicación de la sentencia y ante el juzgado.

El mismo numeral 3 del artículo 65 de la ley en mención dice que el FDDIC deberá pagar las indemnizaciones de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del

ocurrido el 27 de septiembre de 1997, el cual ocasionó una catástrofe ambiental de gran magnitud que afectó a los habitantes de las localidades aledañas a Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Tunjuelito, Bosa y Kennedy.

8 Literal a), numeral tercero, artículo 645 de la Ley 472 de 1998.

proceso y las indemnizaciones correspondientes de quienes se presentaron oportunamente y que no intervinieron en el proceso pero que cumplan los requisitos exigidos por el juez en la sentencia. Es decir, con el monto de la condena entregado por el demandado al FDDIC se deben pagar todas las indemnizaciones, tanto de los presentes en el proceso como de los ausentes que se adhieran oportunamente a los efectos del fallo.

En resumen, la función que cumple el Fondo en el trámite de una acción de grupo es meramente administrativa; así lo determina la Ley 472 de 1998 al establecer en el inciso segundo del numeral tercero, artículo 65, que *“Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización...”*.

No obstante lo anterior, la Sentencia del 1.º de noviembre de 2012 proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Subsección C, Sección Tercera, dentro de la acción de grupo en comento, ordenó en su parte resolutiva lo siguiente:

Primero.- Modifícase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de mayo de 2007.

Segundo.- Declarase responsable al Distrito de Bogotá en relación con los daños ocasionados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana acaecido el 27 de septiembre de 1997.

Tercero.- Condénase al Distrito de Bogotá a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización del tiempo libre, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hagan después, en los términos señalados en la parte motiva. La suma de dinero constitutiva de esta condena se deberá pagar al Fondo para la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, administrado en los términos de ley, por el Defensor del Pueblo.

Cuarto.- Como consecuencia de la orden anterior, dispónese que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, el monto de la indemnización colectiva objeto de esta condena, sea entregado al Fondo para la Defensa de los

Derechos e Intereses Colectivos administrado por el Defensor del Pueblo, y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones, según lo ordenado en el artículo 65-3 de la Ley 472 de 1998.

Dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se realice la referida consignación al fondo mencionado, los actores miembros del grupo deberán acreditar ante el Defensor del Pueblo, con prueba idónea, su pertenencia a uno de los subgrupos de acuerdo con los requerimientos establecidos en la parte motiva de esta sentencia.

Quinto.- Condénase a Prosantana a reembolsar al Distrito de Bogotá lo pagado por aquel como consecuencia de la condena impuesta en esta sentencia.

Sexto.- Dispónense las indemnizaciones correspondientes a las demás personas del grupo que no hayan concurrido al proceso y que dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse a lo aquí dispuesto, suministrando la información de que trata el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, los que no podrán invocar daños extraordinarios excepcionales a los probados en el presente proceso. Para lo cual deberá observarse, igualmente, lo preceptuado en el literal b) del numeral 3º del artículo 64 in fine. En consecuencia liquídense los honorarios del abogado coordinador en una suma equivalente al 10% de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.

Séptimo.- Luego de finalizado el pago de las indemnizaciones individuales, el Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, en cumplimiento de lo preceptuado en el último inciso del literal b) del numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, deberá devolver el dinero sobrante a la entidad demandada.

Octavo.- Ordénase la publicación de la parte resolutiva de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten a la Defensoría del Pueblo - Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los 20 días siguientes para acreditar su pertenencia a cualquiera de los subgrupos afectados.

Noveno.- Condénase en costas al Distrito de Bogotá. Por la Secretaría de la sección tásense, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

Décimo.- Ordénase al Distrito el cumplimiento de las siguientes medidas de justicia restaurativa:

i) Adoptar un reglamento técnico que garantice un manejo seguro de los rellenos sanitarios, aplicando para ello los avances que la ciencia ofrezca en la actualidad.

ii) Remitir copia de esta sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -entidad que no se encuentra comprendida por los efectos de esta providencia- para que en el marco de sus competencias y, siempre que lo estime necesario, difunda el contenido de la misma.

Decimoprimer.- Niéganse las demás pretensiones de las demandas presentadas en los procesos No. 1999-0002 y No. 2000-0003.

Está claro que en ninguno de los puntos resolutivos se menciona la preceptiva contemplada en la parte final del numeral 4.º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, relacionada con la publicación de un extracto de la sentencia, según el cual en dicha providencia se prevendrá a los potenciales beneficiarios de la condena que no concurren al proceso “para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización”.

Por el contrario, el numeral octavo de la mencionada providencia, después de ordenar la publicación de la parte resolutiva de la sentencia, previene a los interesados que no comparecieron al proceso “para que se presenten a la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los 20 días siguientes (...”).

En igual sentido, la providencia calendada el 3 de diciembre de 2012, proferida por la Subsección C, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual resolvió las peticiones de aclaración, adición y corrección de la Sentencia del 1.º de noviembre de 2012, reiteró y confirmó que “aquellas personas que no concurren al proceso pueden acogerse a los efectos de

la sentencia dentro de los 20 días siguientes a su publicación, suministrando la siguiente información: presentación de un escrito en el cual indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo, el deseo de verse beneficiados por el fallo y la pertenencia al grupo que interpuso la demanda. A su vez, el artículo 65 del mismo cuerpo normativo dispone que tales solicitudes deben ser tramitadas por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, (...)”, sin que se advierta la prevención de que acudan al juzgado, prevista en el mismo artículo 65 invocado por la providencia, es decir, el fallador incurre nuevamente en la pretermisión del trámite ante el despacho judicial.

El juez no tiene facultad para delegar a la Defensoría del Pueblo - Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos una función propia de su esencia como administrador de justicia, máxime cuando ello no se encuentra consagrado en la ley. La función del juez se concreta en proferir las providencias, reconociendo y declarando derechos, y la de la Defensoría del Pueblo en emitir actos administrativos; para el caso de la acción de grupo, actos de ejecución de sentencias respecto del pago individual a los beneficiarios del grupo, como lo ordena el parágrafo segundo del literal b) del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

En este sentido, el mencionado despacho judicial, con ocasión de la Sentencia del 1.^º de noviembre de 2012 y de la providencia aclaratoria del 3 de diciembre de 2012, está desconociendo la normatividad establecida en la Ley 472 de 1998 al pretermitir una de las etapas judiciales previstas en el artículo 65 numeral 4.^º, etapa que le permitiría al juez del conocimiento hacer las declaraciones y reconocimiento de derechos en cabeza de los beneficiarios de la acción de grupo que comparecieron al juzgado dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, para reclamar la indemnización, competencia de la naturaleza del juez, pues en cabeza de este se encuentran el trámite procesal y la práctica y valoración de pruebas para calificar los derechos atribuibles a cada una de las partes dentro del proceso.

En la Resolución de la Defensoría del Pueblo N.^º 263 del 18 de abril de 2006, *por medio de la cual se reorganiza el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; se establece su manejo, funcionamiento y procedimiento para el cobro de acreencias y pago de obligaciones*, establece en el artículo 3.^º, parágrafo segundo, que *El Fondo no podrá llevar a cabo operaciones distintas a las aquí previstas (artículo 71 de la Ley 472 de 1998), ni las que sean incompatibles con sus reglamentos*.

Se reitera que el FDDIC profiere actos administrativos de ejecución de las sentencias en acciones de grupo; como consecuencia, no es competente para declarar derechos a los beneficiarios, condenar a los demandados al pago en abstracto ni establecer el monto de las indemnizaciones individuales a los integrantes del grupo beneficiario.

El Consejo de Estado interpretó el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 de forma reducida, pues si bien hizo referencia a lo dispuesto en el literal b), numeral 3, en relación con la obligación del Fondo de pagar las indemnizaciones, no tuvo en cuenta lo dispuesto en el numeral 4 del citado artículo, disposición que resultaba aplicable al caso, toda vez que, como lo observamos, establece que dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, las personas interesadas e igualmente lesionadas que no concurrieron al proceso deberán comparecer ante el juez para reclamar la indemnización.

Lo anterior resulta de suma trascendencia, comoquiera que en virtud de la disposición desatendida, esto es, el numeral 4 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, las personas que desean adherirse al fallo deben acudir al juez para reclamar la indemnización, lo cual supone que es este y no el Fondo quien se encarga de evaluar las situaciones jurídicas particulares, solicitar y valorar las pruebas que estime pertinentes y por último proceder a la calificación y reconocimiento de los derechos atribuibles a cada una de las personas potencialmente beneficiarias dentro del proceso.

En esa medida, resulta evidente que la interpretación del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 no podía restringirse a lo dispuesto en el numeral 3, literal b), sino que, por el contrario, debía extenderse a lo consagrado en el numeral 4, disposición que resultaba aplicable al caso y por consiguiente tuvo que ser tenida en cuenta.

Es consecuencia, la Defensoría del Pueblo, en cabeza del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, hace un llamado a los operadores judiciales para que, con ocasión de las sentencias de acciones de grupo, se reafirme la naturaleza pagadora y administradora que por ley le fue atribuida al Fondo y no se acuda a interpretaciones inadecuadas que conduzcan a desnaturalizar dicha función.

Adenda 2

Tabla de anexos. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas

Anexo Nº. 1. Derechos más violados en Colombia según el registro de quejas atendidas y tramitadas ante las autoridades competentes por la Defensoría del Pueblo en el 2012

Derechos mas violados	Nº de violaciones
A la salud	2.623
Al derecho internacional humanitario	2.068
De petición	1.075
Al debido proceso legal y a las garantías judiciales	570
Derechos de las personas privadas de la libertad	515
A la integridad personal	511
De los desplazados	361
Al ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	228
A la igualdad ante la ley no discriminación	223
A la seguridad social	217
A la vida	197
A la educación	190
Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	184
De la niñez	164
Adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios	162
A la vivienda adecuada	162

Derechos más violados	Nº de violaciones
A la salud en conexidad con vida	117
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario	112
Honra y al buen nombre	90
Moralidad administrativa	90
Mínimo vital o subsistencia digna	87
A la Familia	72
A la Propiedad privada	71
A la intimidad	64
De personas de la tercera edad	61
Protección de los consumidores y usuarios	51
Derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos	42
Derechos reconocidos a los jóvenes	37
Libertad de circulación y residencia	34
De personas en situación de discapacidad	34
Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	32
Derecho a la información, divulgación y educación de los consumidores y usuarios	31
Protección del espacio público y patrimonio público	31
Libertad sindical	26
De las mujeres	26
Derecho a la libertad personal	21
Reconocimiento de la personalidad jurídica	21
Políticos	19
Derecho al libre desarrollo de la personalidad	13
Derecho a la libertad de reunión	12
Libertad de opinión, expresión y buscar información	10
Usuarios del servicio financiero	10
Paz	9
De protección contra la publicidad engañosa y los métodos comerciales abusivos y desleales	8
Derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias	7

Derechos mas violados	Nº de violaciones
Libertad religiosa	4
Libertades de asociación en materia laboral y sindical	4
Victimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar	3
Recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre	2
Libertad de conciencia	1
Total general	10.732

Anexo Nº. 2. Conductas vulneratorias al derecho a la salud en el 2012

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de : urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	1.650
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del pos o poss: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnostico	321
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)	93
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud	87
Negación o coacción del derecho a escoger la administradora o prestador de salud	81
Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud	60
Desconocimiento de las obligaciones del estado relacionado con el derecho a la salud al concertar acuerdos con otros estados u organizaciones	40
Omisión de protección especial en salud para grupos de personas vulnerables	35
Inadecuada clasificación en el sistema de beneficiarios de programas de inversión social del Estado – SISBEN	34
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento	30

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Negación de condiciones dignas mediante la prolongación del dolor del malestar cuando existen los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida	27
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de continuidad en el servicio	22
Negación, obstaculización o demora en el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud	22
Incumplimiento de los deberes de dirección, coordinación, reglamentación y vigilancia de la prestación del servicio de salud ya sea por entidades públicas o particulares	11
Incumplimiento de las obligaciones de facilitar medicamentos esenciales. (según los programas de acción sobre medicamentos especiales de la OMS)	10
Mora u omisión del empleador en pagar los aportes de sus trabajadores al sistema de salud	10
Falta de vigilancia del ejercicio y efectividad del disfrute del derecho a la salud por ausencia o deficiencia en la aplicación de indicadores y bases de referencia	9
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de diagnóstico oportuno.	9
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por incapacidad de pago	9
Inadecuada asignación de recursos públicos que impida el disfrute del derecho a la salud de personas especialmente las que pertenecen a grupos vulnerables	8
Retención de un paciente o de un cadáver	8
Suspender, revocar u omitir adoptar medidas, políticas o legislación que garantice la plena efectividad y el disfrute del derecho a la salud.	8
Omisión o tergiversación de información fundamental para la protección de la salud o el tratamiento de una persona o grupo de personas	7
Desviación de los recursos correspondientes al sistema de salud para otros fines	4
Falta de adopción de medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud	4
Negación, obstaculización o demora en la prestación de servicios de salud por parte de la administradora de salud o el prestador por falta del periodo mínimo de cotización	4

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Falta de protección a los consumidores y a los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud (por parte de empleadores, de fabricantes de medicamentos o de alimentos)	3
Incumplimiento en la asignación y transferencia de recursos correspondientes al sistema de salud	3
Medidas regresivas incompatibles con las obligaciones básicas que en materia de salud ha contraído el estado a nivel internacional	3
Falta de adopción de medidas para hacer cumplir las leyes que impiden la contaminación del agua, el aire y el suelo.	2
Falta de adopción de medidas que efectivamente reduzcan las tasas de mortalidad infantil y materna	2
Falta de adopción de un enfoque en salud basado en la perspectiva de genero	2
Falta de promulgación o adopción de medidas para disuadir a la población de prácticas médicas o culturales perjudiciales	2
Incumplimiento de medidas sanitarias adoptadas para impedir la introducción o propagación de una epidemia	2
Falta de adopción de medidas para disuadir a la población de la producción, comercialización, consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas para la salud	1
Total general	2.623

Anexo Nº. 3. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud en el 2012

Presuntos responsables	Nº de quejas
Empresas prestadoras de salud - EPS	1.433
Administradoras de Régimen Subsidiado - ARS	352
Directores establecimientos carcelarios	137
Hospitales	136
Instituto nacional penitenciario y carcelario - INPEC	98
Autoridades administrativas del orden departamental	86
Autoridades administrativas del orden municipal	82
Instituciones Promotoras de Salud - IPS	79
Ejército nacional	50

Presuntos responsables	Nº de quejas
En estudio	34
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del estado	26
Entidades públicas prestadoras de salud	20
Autoridades administrativas del orden nacional	19
Policía nacional	18
Autoridades administrativas del orden distrital	17
Funcionarios de cárceles municipales	10
Autoridades extranjeras	3
Funcionarios de fiscalías	3
Cajas de compensación familiar	2
Aseguradoras de Riesgos Profesionales - ARP	2
Sociedades de economía mixta	2
Unidades administrativas especiales	2
Funcionarios de juzgados	1
Armada nacional	1
Fuerza aérea	1
Instituto colombiano de bienestar familiar - ICBF	1
Instituto de Seguros Sociales ISS	1
Medicina legal	1
Nacional de salud	1
Organización territorial	1
Medicina prepagada	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	1
Particulares que prestan servicios públicos financieros	1
Total general	2.623

Anexo Nº. 4. Conductas vulneratorias al Derecho Internacional Humanitario en el 2012.

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas	1.021
Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto	445

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Amenazas de realizar infracciones al derecho internacional humanitario	241
Homicidios individuales en personas protegidas	81
Actos de terrorismo	65
El reclutamiento de menores de 18 años	40
Privación de la libertad en personas protegidas	26
Atacar, destruir o sustraer bienes indispensables en supervivencia de la población civil	25
Trato cruel, inhumano o degradante en personas protegidas	18
Homicidios colectivos en personas protegidas	16
Realizar ataques indiscriminados, efectuados como parte de estrategias de terror en la población civil	16
Emplear métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto	10
Utilizar los bienes protegidos en apoyo de esfuerzo militar	9
Infracciones al deber de protección de unidades y medios de transporte sanitario	8
Emplear método o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar	7
Violencia sexual y otros actos sexuales en personas protegidas	6
Infracciones al deber de protección del personal sanitario y religioso	5
Utilizar el bloqueo, confinamiento o el asedio como medio de combate contra la población civil	5
Torturas en personas protegidas	4
Atacar obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas	3
Hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate	3
Violencia sexual y otros actos sexuales en personas protegidas y en razón del género	3
Actos de pillaje	2
Ataques al adversario que ha abandonado o se encuentra por fuera de las hostilidades	2
No brindar protección y/o asistencia médica a enfermos o heridos	2
Castigos colectivos	1
Cometer actos de hostilidad contra monumentos históricos, las obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos	1
Esclavitud y trata de esclavos en personas protegidas	1

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Infracciones con el deber de respeto y protección al uso debido del signo, emblemas o uniformes de organismos humanitarios. La perfidia.	1
Utilizar, en apoyo del esfuerzo militar, los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos	1
Total general	2.068

Los presuntos responsables de infracciones al D.I.H. (Ver tabla Nº. 6, páginas 82-83).

Anexo Nº. 5. Presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición en el 2012.

Presuntos responsables	Nº de quejas
Autoridades administrativas del orden municipal	208
Autoridades administrativas del orden nacional	174
Particulares que actúan con colaboración, quiescencia o tolerancia del estado	157
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	91
Ejército Nacional	68
Instituto Seguros Sociales – ISS	67
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	38
Autoridades administrativas del orden departamental	33
En estudio	31
Policía Nacional	24
Funcionarios de fiscalías	22
Particulares que prestan servicios públicos financieros	18
Directores Establecimientos Carcelarios	16
Organismos electorales	14
Funcionarios de juzgados	13
Agustín Codazzi	12
Hospitales	10
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	10
Particulares que prestan servicios públicos de educación	8
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	7
Personerías municipales	5
Autoridades administrativas del orden distrital	4

Presuntos responsables	Nº de quejas
INCODER	4
INVIAS	4
Universidades publicas	4
Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL	3
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR	3
Funcionarios que prestan servicio público de educación	3
Medicina legal	3
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	3
SENA	3
Armada Nacional	2
Fuerza Aérea	2
Justicia penal militar	2
Beneficencia	1
Cámaras de comercio	1
Comisiones de regulación energía y gas	1
Contaduría General de la Republica	1
Caja de Compensación Familiar	1
ICETEX	1
Magistrados de Tribunales	1
Sociedades de Economía Mixta	1
Unidades Administrativas Especiales	1
Total general	1.075

Anexo N°. 6. Presuntos responsables de violaciones al derecho al debido proceso legal y a las garantías judiciales en el 2012.

Presuntos responsables	Nº de quejas
Autoridades administrativas del orden nacional	145
Funcionarios de fiscalías	95
Policía Nacional	70
En estudio	47
Funcionarios de Juzgados	36
Autoridades administrativas del orden municipal	34
Autoridades extranjeras	31

Presuntos responsables	Nº de quejas
Ejército Nacional	17
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	17
Directores Establecimientos Carcelarios	14
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	10
Autoridades administrativas del orden distrital	9
Defensoría del pueblo	8
Autoridades administrativas del orden departamental	7
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	6
Funcionarios de cárceles municipales	4
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	3
Funcionarios que prestan servicio público de educación	2
Magistrados de Tribunales	2
Particulares que prestan servicios públicos de educación	2
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	2
Armada Nacional	1
Beneficencia	1
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR	1
Caja de Compensación Familiar	1
Embajadas	1
Fuerza Aérea	1
Instituto Seguros Sociales ISS	1
Personerías Municipales	1
Universidades Públicas	1
Total general	570

Anexo Nº. 7. Conductas vulneratorias de las violaciones al derecho de al debido proceso legal y a las garantías judiciales. Año 2012.

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Discriminación o tratamiento desigual ante autoridades judiciales	341
Impedir, limitar o negar el acceso a la administración de justicia	73

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
No garantizar el derecho a la defensa	51
Impedir la interposición de recursos contra fallos ante un Juez o Tribunal Superior	17
Violación del principio de presunción de inocencia	15
No garantizar durante todo procedimiento legal la independencia o imparcialidad del Juez o Tribunal.	14
No ser informado de la naturaleza y causales de acusación	13
Violación del principio de legalidad y favorabilidad de la ley penal	12
Impedir o limitar la comunicación libre y privada con su defensor	11
Incompetencia del Juez o Tribunal	6
No asignar de forma gratuita, en los casos en que legalmente proceda, un abogado cuando no tenga medios para proveerlo	5
No informar a un familiar sobre la captura y/o lugar de privación de la libertad	4
Ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable	3
Impedir que designe libremente el defensor de su elección	2
Ser juzgado con dilaciones indebidas en un plazo no razonable	2
No garantizar la asistencia gratuita de un interprete	1
Total general	570

Anexo N°. 8. Conductas vulneratorias al derecho de las personas privadas de la libertad en el 2012

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	146
Violación del derecho a la salud	135
Violación del derecho al tratamiento penitenciario	98
Violación del derecho a la vida	30
Violación del derecho al mínimo vital o subsistencia digna	25
Violación del derecho a la intimidad	22
Incumplimiento del deber de reintegrar a la sociedad a todas las personas privadas de la libertad en las condiciones que tenía cuando se produjo su detención	19

Conductas vulneratorias	Nº de quejas
Violación del derecho de petición	13
Violación del derecho al debido proceso disciplinario	10
Violación del derecho a constituir, organizar y participar en los comités de derechos humanos de personas privadas de la libertad	6
Violación del derecho a la libertad de expresión y de información	5
Violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la garantía de la autonomía personal	4
Violación del derecho a la libertad de asociación y reunión	2
Total general	515

Anexo Nº. 9. Presuntos responsables de las violaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad.

Presuntos responsables	Nº de quejas
Directores Establecimientos Carcelarios	275
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	143
Funcionarios de cárceles municipales	64
Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	25
Policía Nacional	5
Ejército Nacional	3
Total general	515

Anexo Nº. 10. Derechos y conductas vulneratorias de derechos de los defensoras y defensores de derechos humanos. Año 2012

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	Ausencia de estrategias para la prevención y control de deterioro ambiental.	4

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	Contaminación del ambiente del lugar de trabajo o residencia que implica ser molestado o expuesto a injerencias arbitrarias en el ámbito de la esfera privada	2
	No armonizar la producción económica y el entorno que le sirve de sustento, para satisfacer sus propias necesidades	1
Ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	No garantizar el derecho a un ambiente o no adoptar medidas para obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población ni el bienestar general	2
	Permitir, construir o subsidiar construcciones de plantas o industrias contaminantes	2
Total ambiente sano y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales	11	
Debido proceso legal y a las garantías judiciales	Discriminación o tratamiento desigual ante autoridades judiciales	1
	Impedir, limitar o negar el acceso a la administración de justicia	1
	No garantizar el derecho a la defensa	1
Total debido proceso legal y a las garantías judiciales	3	
Derecho internacional humanitario	Actos de terrorismo	1
	Amenazas contra la vida e integridad personal de personas protegidas	64
	Amenazas de realizar infracciones al DIH	11
	El reclutamiento de menores de 18 años	2
	Homicidios individuales en personas protegidas	4
	Ordenar o provocar el desplazamiento de la población civil por razones del conflicto	3
	Privación de la libertad en personas protegidas	3
	Realizar ataques indiscriminados, efectuados como parte de estrategias de terror en la población civil	2
	Trato cruel, inhumano o degradante en personas protegidas	2
	Utilizar los bienes protegidos en apoyo de esfuerzo militar	1

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Total derecho internacional humanitario		93
Derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos	Incumplimiento del deber general de garantía y protección y de adoptar disposiciones de derecho interno	17
Total derechos reconocidos a los defensores y defensoras de derechos humanos		17
Derechos reconocidos a los jóvenes	No adoptar las medidas internas para el reconocimiento de los derechos de los jóvenes	1
Total derechos reconocidos a los jóvenes		1
Educación	Discriminar en el ejercicio y disfrute del derecho a la educación	1
	Negar la educación obligatoria. mínimo un año de preescolar y 9 de educación básica	1
	No adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a la implantación gradual de la enseñanza secundaria, superior y fundamental conforme a los objetivos de la educación	1
	No financiar el servicio educativo por parte de las entidades territoriales	1
	No velar por la solución de las necesidades insatisfechas de la educación	1
Total educación		5
Honra y al buen nombre	Calumnia	1
	Injuría	1
	Manipular la opinión general para desdibujar la imagen de la persona	1
Total honra y al buen nombre		3
Igualdad ante la ley no discriminación	Adopción de normas o disposiciones que contemplen alguna regulación que conlleve un resultado discriminatorio respecto a la protección e la ley.	2
	Consagrar tratos que carezcan de justificación objetiva y razonable	1
	No garantizar la igualdad de oportunidades	1
Total igualdad ante la ley no discriminación		4

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Integridad personal	Trato cruel, inhumano o degradante	10
Total integridad personal		10
Libertad de circulación y residencia	Coartar las libertades de circulación y residencia sin justa causa legal	1
Total libertad de circulación y residencia		1
Libertad de opinión, expresión y buscar información	Imponer restricciones a la libertad de expresión con finalidad distinta a proteger la reputación de los demás, la seguridad nacional, orden público, salud y moral publicas	1
Total libertad de opinión, expresión y buscar información		1
Libertad de reunión	Ejercer coerción contra las personas para que participen o se abstengan de participar en reuniones, marchas o manifestaciones	2
	Impedir la participación de los ciudadanos en marchas, reuniones o manifestaciones de carácter pacífico	2
	Restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho a la reunión pacífica sin justa causa legal	2
Total libertad de reunión		6
Libre desarrollo de la personalidad	Coartar el libre desarrollo de la personalidad	1
Total libre desarrollo de la personalidad		1
Niñez	Violación del derecho a la salud de los menores	1
Total niñez		1
Personas privadas de la libertad	Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	4
	Violación del derecho a la libertad de asociación y reunión	2
	Violación del derecho a la salud	1
Total personas privadas de la libertad		7
Petición	Inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos	1
	No resolver de fondo lo solicitado en la petición	2
Total petición		3

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Pueblos indígenas y otros grupos étnicos	Violación del derecho a la autonomía indígena	1
Total pueblos indígenas y otros grupos étnicos		1
Salud	Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)	1
	Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de : urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	2
	Desconocimiento de las obligaciones del estado relacionado con el derecho a la salud al concertar acuerdos con otros estados u organizaciones	1
	Negación, obstaculización o demora en el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud	1
Total salud		5
Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias	Impedir el ejercicio de la facultad de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo	1
Total trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias		1
Usuarios de los servicios públicos domiciliarios	Cobro indebido de tarifas de servicios públicos de agua, luz, gas, alcantarillado y aseo por la empresas que prestan estos servicios	1
	Deficiente prestación de servicios públicos domiciliarios	1
	Falta de control en el cobro de tarifas	1
	No garantizar el acceso a la prestación de servicio públicos	1
	No suministrar agua apta para el consumo humano	1
Total usuarios de los servicios públicos domiciliarios		5
victimas de desplazamiento forzado por la violencia	Incumplimiento y/o negación de programas para la generación de ingresos y/o estabilización laboral	1
Total victimas de desplazamiento forzado por la violencia		1

Derecho	Conductas	Nº de quejas
Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH	Violación del derecho a la seguridad personal, el bienestar físico, la dignidad y la vida privada.	1
	Violación del derecho a obtener una pronta administración de justicia, investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales, a juzgar y condenar a los responsables.	1
Total víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH		2
Vida	Amenazas de muerte	25
	Ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias	1
	Tentativa de ejecución extrajudicial o arbitraria	3
Total vida		29
TOTAL GENERAL		211

Anexo N°. 11. Presuntos responsables de las vulneraciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos en el 2012

Presuntos responsables	Nº de quejas
En estudio	34
Grupos armados no determinados	34
Ejército Nacional	25
Otros grupos armados ilegales post desmovilización de las AUC, y/o Autodefensas Independientes.	23
Policía Nacional	23
Autoridades administrativas del orden nacional	12
Autoridades administrativas del orden municipal	9
Estructura no desmovilizado de las autodefensas unidas de Colombia AUC. Bloque Capital.	8
Autoridades administrativas del orden departamental	7
Fuerzas Armada Revolucionarias de Colombia - FARC.	7
Directores Establecimientos Carcelarios	6
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	6
Estructura no desmovilizado de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. Bloque Central Bolívar	3

Presuntos responsables	Nº de quejas
Grupo guerrillero no determinado	3
Particulares que actúan con colaboración, quiescencia o tolerancia del Estado	2
Armada Nacional	1
Defensoría del Pueblo	1
Funcionarios de fiscalías	1
Hospitales	1
Órganos autónomos del estado	1
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	1
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	1
Particulares que prestan servicios públicos financieros	1
Sociedades de economía mixta	1
Total general	211

Anexo Nº. 12 Derechos, presuntos responsables y conductas vulneratorias comunidad LGTBI en el 2012

Sub-grupo	Presunto responsable	Derecho	Conductas	Nº de quejas
Gays	Autoridades administrativas del orden distrital	Debido proceso legal y a las garantías judiciales	Discriminación o tratamiento desigual ante autoridades judiciales	2
	Funcionarios de juzgados	Igualdad ante la ley no discriminación	Adopción de normas o disposiciones que contemplen alguna regulación que conlleve un resultado discriminatorio respecto a la protección e la ley.	2
	Funcionarios de juzgados	Igualdad ante la ley no discriminación	Trato discriminatorio a miembros de la comunidad LGBTI por razón de su orientación sexual	2
	En estudio	Igualdad ante la ley no discriminación	Trato discriminatorio a miembros de la comunidad LGBT por razón de su orientación sexual	1
	En estudio	Libre desarrollo de la personalidad	Coartar el libre desarrollo de la personalidad	1
	En estudio	Vida	Amenazas de muerte	1

Sub-grupo	Presunto responsable	Derecho	Conductas	Nº de quejas
Trans-gene-ristas	Policía nacional	Igualdad ante la ley no discriminación	Trato discriminatorio a miembros de la comunidad LGBT por razón de su orientación sexual	1
	Policía nacional	Libre desarrollo de la personalidad	Coartar el libre desarrollo de la personalidad	3
	Particulares que actúan con colaboración, aquiescencia o tolerancia del estado	Libre desarrollo de la personalidad	Coartar el libre desarrollo de la personalidad	1
	Hospitales	Salud	Deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de : urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	1
	Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	Salud	Deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de : urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	1
Lesbianas	Policía nacional	Derecho internacional humanitario	Amenazas de realizar infracciones al DIH	1
Total				17

Contenido Segunda Parte (CD)

Presentación.....15

La Gestión Defensorial19

A. Informes Anuales Especiales21

**El ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo
y la atención especializada21**

**A.1. Gestión de la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las
Víctimas del Conflicto Armado Interno.....23**

1.1. En el marco de la asesoría y orientación23
1.2. En el marco del fortalecimiento del Ministerio Público48

**A.2. Gestión defensorial en materia de derechos de la población
desplazada por la violencia55**

2.1. Ejes temáticos57
2.2. Gestión defensorial71

A.3. Informe de gestión de la Delegada de Niñez, la Juventud y la Mujer79

A.4 Informe de gestión de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas87

4.1. El seguimiento de las órdenes impartidas por la Corte
Constitucional88

4.2. Implementación de los decretos con fuerza de ley 4633,
4634 y 4635109

4.3. Cumplimiento de la Sentencia T-129 de marzo de 2011111

4.4. Reconocimiento étnico a comunidades negras del municipio de Dagua	114
4.5. Cumplimiento de la Sentencia T-693 de 2011	117
4.6. Actividades de formación y publicaciones	118
A.5. Gestión en materia de derechos colectivos y del ambiente	121
5.1. El derecho a la tierra	121
5.2. Informe defensorial “Resolución N°. 058 de 2010. Violación al derecho a la tierra y al territorio”	122
5.3. La minería.....	124
5.4. Derecho humano al agua	124
5.5. Servicios públicos en materia de saneamiento y agua potable	131
5.6. Seguimiento a la prestación del servicio público de aseo en Bogotá, D. C.....	135
5.7. Prevención y atención de desastres previsibles técnicamente	137
5.8. Convenios	138
A.6. Gestión de la Delegada de Salud y Seguridad Social	145
6.1. Estudio “La tutela y el derecho a la salud 2011”, 20 años del uso efectivo de la tutela	146
6.2. Informe de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008.....	154
6.3. Asistencia, asesoría y orientación defensorial	166
6.4. Publicaciones	170
A.7. Gestión de la Delegada para Asuntos Constitucionales.....	171
7.1. Conceptos sobre proyectos de ley	171
7.2. Intervenciones en procesos de constitucionalidad	187
7.3. Conceptos sobre procesos de enajenación de acciones del Estado: enajenación de la participación del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Tulúa (Infitulúa) en la Sociedad Terminal de Transportes de Popayán S.A.	210
7.4. Conceptos y actuaciones ante otras instancias.....	213

B. Informes Anuales de Ley 217

B.1. Gestión de la Defensoría Delegada para el Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos 219
1.1. Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer).....219
1.2. Ajuste y aplicación de instrumentos de medición220
1.3. Publicaciones del programa ProSeDHer220
1.4. Documentos, ponencias e informes con enfoque de política pública.....222
1.5. Seguimiento a proyectos de ley.....224
1.6. Capacitaciones realizadas.....226
1.7. Participación en eventos.....227
1.8. Actividades desarrolladas por las defensorías regionales y las defensorías delegadas con incidencia en la política pública regional.....229
B.2. Gestión de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria en Relación con los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la libertad 235
2.1. Audiencias defensoriales sobre el tema penitenciario y carcelario. Seguimiento de las audiencias realizadas236
2.2. Conclusiones y recomendaciones del seguimiento de las audiencias defensoriales llevadas a cabo durante los años 2010, 2011 y 2012244
2.3. Intervenciones del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República a raíz de la crisis penitenciaria y carcelaria nacional.....245
2.4. Intervenciones del Defensor del Pueblo ante el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria247
2.5. De la reforma al fuero militar en Colombia. Proyecto de acto legislativo 196/12 de Cámara y 16/12 de Senado “por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia” 259

2.6. Jornada nacional pedagógica de promoción y protección de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Colombia.....	263
C. Informes Generales	267
C.1. La gestión en la atención y trámite de peticiones en el 2012	269
1.1. Peticiones recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo durante el 2012.....	269
1.2. Seguimiento a medidas cautelares y provisionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012.....	274
1.3. Otras gestiones de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas por la defensa de los derechos humanos	281
D. Informes de Litigio Defensorial	283
D.1. Gestión de la Defensoría del Pueblo en materia de recursos y acciones judiciales	285
1.1. Atención de peticiones en el litigio defensorial	285
1.2. Casos relevantes de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.....	324
D.2. Gestión estadística del Sistema Nacional de Defensoría Pública.....	367
2.1. Gestión de los defensores públicos.....	367
2.2. La unidad operativa para la representación judicial de víctimas.....	397
2.3. Unidad Operativa de Investigación Criminal.....	403
2.4. Unidad de capacitación e investigación – Escuela de defensoría pública Roberto Camacho Weverberg.....	413
2.5. Oficinas especiales de apoyo (OEA).....	430

E. Informe de Prevención y Protección	437
E.1. Defensoría Delegada para la Prevención del Riesgo de Violaciones de los Derechos Humanos y DIH.....	439
F. Informe de Educación en Derechos Humanos	479
F.1. Construcción de una cultura de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.....	481
1.1. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación.....	481
1.2. Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas	496
1.3. Informe de la Regional Arauca	497
1.4. Informe de la Regional Atlántico.....	499
1.5. Informe de la Regional Boyacá.....	504
1.6. Informe de la Regional Caldas.....	510
1.7. Informe de la Regional Chocó	512
1.8. Informe de la Regional Huila	513
1.9. Informe de la Regional Meta	521
1.10. Informe de la Regional Nariño	525
1.11. Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander	535
1.12. Informe de la Regional Quindío	537
1.13. Informe de la Regional Risaralda.....	540
1.14. Informe de la Regional Santander	542
1.15. Informe de la Regional Tolima	549
1.16. Informe de la Regional Valle del Cauca.....	551
1.17. Informe del componente de “Formación en derechos humanos para la participación e incidencia en las políticas públicas”, del Programa de Acción Regionalizado.....	553
1.18. Proyecto educativo comunitario (PEC-NASA)	557
1.19. Promoción y divulgación del ejercicio del control social a la gestión pública	558



IMPRENTA
NACIONAL
DE COLOMBIA

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



Calle 55 No. 10-32
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia
www.defensoria.org.co

