



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



XXIII



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

XXIII

Primera Parte

323.4

D313d

Colombia. Defensoría del Pueblo.

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

Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2015.

Páginas: 572

ISSN: 2462-8891

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES

COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – INFORMES

Coordinación y edición general

Vicedefensoría del Pueblo

María Fernanda Bolaños Dorado, Camilo Mercado y Gladys Andrea Sandoval Rico

Corrección de estilo

Imprenta Nacional de Colombia

Diseño Portada

Iván Mauricio Delgado

Fotos

Archivo Defensoría del Pueblo

Diagramación e impresión

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Cra 9a No. 16-21

Apartado aéreo: N° 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 - 314 4000

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Obra de distribución gratuita.

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

Bogotá, D. C., 2016

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Vicedefensor del Pueblo encargado de las funciones de Defensor del Pueblo
FELIPE VARGAS RODRÍGUEZ
Secretario General
SANDRA PATRICIA RUBIANO MORALES
Secretaria Privada
MARÍA CONSUELO DEL RÍO MANTILLA
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos
IRMA ALEXANDRA CÁRDENAS CASTAÑEDA
Directora Nacional de Defensoría Pública
JAVIER ORLANDO TAMAYO PERDOMO
Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas
MARTHA MIREYA MORENO PARDO
Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales
JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y
Derecho Internacional Humanitario
MAURICIO REDONDO VALENCIA
Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada
JOSÉ MANUEL DÍAZ SOTO
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria
MARÍA CRISTINA HURTADO SÁENZ
Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor
ANDREA LILIANA ROMERO LÓPEZ
Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales
SUSANA RODRÍGUEZ CARO
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género
CONSUELO RIVERA PINEDA
Defensora Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
NORBERTO ACOSTA RUBIO
Defensor Delegado para la Salud y la Seguridad Social
MARTHA LUCÍA ALONSO REYES
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente
NIGERIA RENTERÍA LOZANO
Defensora Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas
PATRICIA LUNA PAREDES
Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas
del Conflicto Armado Interno
ANA ELIZABETH HERNÁNDEZ BOTIA
Subdirectora de Gestión del Talento Humano
GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO
Subdirector Administrativo
FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ
Subdirector Financiero
GLORIA MARCELA BUSTAMANTE TORRES
Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales
WILSON LEONARDO BAQUERO MICÁN
Jefe de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional
LUIS JOAQUÍN RAMOS CALLE (e)
Jefe de la Oficina de Control Interno
WILSON GEOVANY RAMÍREZ HERNÁNDEZ
Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario
JHON JAIME CIFUENTES TRUJILLO
Jefe de la Oficina Jurídica
HENRY ORLANDO SANTANA CÁRDENAS (e)
Jefe de la Oficina de Planeación

Expresión de reconocimiento

El Vigésimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, no habría sido posible sin las valiosas contribuciones de todas las personas y de cada uno de los servidores públicos 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 la gestión defensorial durante la pasada vigencia.

Contenido

Presentación	13
I. Informe Central	17
A. El Ejercicio de la magistratura moral a través los medios de comunicación ..21	
A.1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2015	25
II. Informes Anuales	49
B. Informes Generales	53
B.1. Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde la perspectiva de análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2015.....	53
B.2. La dinámica del conflicto armado en el territorio nacional	89
B.3. Demanda de inconstitucionalidad	111
C. Informes de Ley	123
C.1. Análisis general de la situación carcelaria	123
C.2. Comisión de búsqueda de personas desaparecidas.	141
D. Informes Especiales	155
D.1. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia	155

D.2. Desplazamiento, restablecimiento de derechos y retos ante un eventual posconflicto	173
D.3. Las víctimas del conflicto armado en Colombia Seguimiento a la ley 1448 de 2011	191
D.4. Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	211
D.5. Del derecho a la reparación integral de los grupos étnicos	229
D.6. Minería sin control.....	243
D.7 El derecho a la salud y a la seguridad social.....	261
D.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género	267
D.9. Situación de los derechos de la población campesina	285
E. El Acceso a la Justicia.....	299
E.1. El Ejercicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública: logros y desafíos	299
E.2 Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales	311
F. Cultura de Derechos Humanos	323
F.1. Educación para la Construcción de una Cultura de Derechos Humanos.	323

III. Informe Administrativo y Financiero 331

G. Resultados y logros de la gestión administrativa y financiera	335
G1. Fortalecimiento Institucional.....	335
H. Informe de Seguimiento Guajira	431
H1. Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015	431



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

Vigésimo Tercer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXIII

Primera Parte



- » La promoción y defensa de los Derechos Humanos incorporada en la cultura de los Colombianos ofrece una gran esperanza de cara a la construcción de una paz estable y duradera.



Presentación

El informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta en ejercicio de su magistratura y en cumplimiento del artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5ª y 24 de 1992, la Resolución Defensorial Número 064 de 12 de enero de 2007 y el Decreto 025 de 2014, por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

La obligación que el Defensor del Pueblo cumple con este informe tiene fundamento en la naturaleza institucional¹ de la Defensoría del Pueblo como organismo de control del Estado que forma parte del Ministerio Público y que tiene por mandato de la Constitución y por disposición de las leyes, la atribución de velar por el ejercicio, la promoción y la divulgación de los derechos humanos, de acuerdo con su misión, visión y su 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 año 2015, como también el de complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.

La primera parte del Informe al Congreso contiene los pronunciamientos del Defensor del Pueblo como expresión de la Magistratura Moral; los informes generales relacionados con la situación de derechos humanos en el país; los informes de ley relacionados con la política criminal y la comisión de búsqueda de personas desaparecidas; los informes especiales relacionados con la actuación defensorial a favor

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



de los sujetos de especial protección; el informe de acceso a la justicia y litigio defensorial; el informe de cultura de derechos humanos; y el informe administrativo y financiero de la Entidad.

La segunda parte del informe contiene la gestión institucional desarrollada por las Direcciones Nacionales, Defensorías Delegadas y Defensorías Regionales, en el marco del Plan Estratégico Institucional y su adecuación a la Resolución 1014 de 2013 mediante la cual se establecieron los énfasis de acción de Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Víctimas del Conflicto Armado y Escenarios de Paz; Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente; y el énfasis de Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para el período 2013-2016; esta parte del Informe constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y está contenida en medio virtual.

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 2015, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Vigésimo Tercer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXIII

Informe Central

El Ejercicio de la Magistratura Moral
a través de los Medios
de Comunicación

21



- » En el ejercicio de la Magistratura Moral el buen recibo de los pronunciamientos del Defensor del Pueblo por parte de los medios de comunicación fue fundamental para la promoción y defensa de los Derechos Humanos de los colombianos.

Informe central

A. El ejercicio de la Magistratura Moral a través de los medios de comunicación

La Magistratura Moral se define como la autoridad del Defensor del Pueblo o del Ombudsman que busca movilizar la opinión en defensa de los derechos fundamentales, de la dignidad humana y de los intereses públicos. Así, la tarea distintiva de la institución del Ombudsman en el mundo entero es la defensa del interés general, del bien común y de los asuntos y espacios públicos.

La autoridad propia del Defensor suele expresarse con pronunciamientos públicos que, no obstante, van más allá de la acción de comunicar y divulgar una información, sino que también están dirigidos a persuadir, es decir, a proponer diálogos abiertos, democráticos y participativos.

En este sentido, el Defensor busca construir consensos sociales que ponen en evidencia una problemática en derechos humanos relacionada con la gestión gubernamental o, en sentido más amplio, con la gestión de todos los actores estatales que intervienen en la proposición, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

El contenido de un pronunciamiento del Defensor del Pueblo suele ser crítico porque puede consistir en la descripción de unos hechos que reflejan alguna proble-



mática de derechos humanos. Por lo tanto, su pronunciamiento asume la forma de una denuncia social que puede estar seguida de un llamamiento a las autoridades competentes para imponer sanciones disciplinarias o penales.

También, el pronunciamiento del Defensor del Pueblo suele ser constructivo porque contiene un análisis de una problemática social que, con criterios razonados y con bases científicas, busca hacer prevalecer los derechos humanos y, en este caso, puede asumir la forma de una proposición o recomendación dirigida a transformar una realidad social injusta y, en este sentido, modificar los comportamientos de los actores estatales y de los agentes privados que la propician.

La contundencia de sus pronunciamientos lleva a que las autoridades y las comunidades acojan sus manifestaciones. En otras palabras, el cumplimiento de las reglas sociales no deriva de la coerción sino de la razonabilidad de su contenido.

Esto permite afirmar que el discurso del Defensor del Pueblo, aunque no cuenta con un poder sancionatorio, logra incidencia y debe construirse en diálogos amplios y democráticos que susciten su acatamiento porque, detrás de él, existe un aprendizaje social y una convicción de cada ciudadano sobre la justicia y la pertinencia de sus contenidos.

La sociedad y el Estado reconocen y aceptan los planteamientos del Defensor del Pueblo porque su magistratura moral está soportada en el conocimiento directo de las problemáticas en derechos humanos que afectan a la comunidad, y por el diálogo y la comunicación directa con esta, a lo largo y ancho del territorio nacional, con lo cual la ciudadanía ha incrementado la confianza en la Entidad y se siente representada por el Defensor del Pueblo.

En ese orden de ideas, sus pronunciamientos a través de los medios masivos resultan de vital importancia para llegar a un mayor número de ciudadanos. Así, los comunicados de prensa contribuyen al fortalecimiento de la democracia en Colombia y a la construcción de lo público mediante la divulgación de las problemáticas de derechos humanos y la proposición de recomendaciones dirigidas a superarlas.

A continuación, presentamos algunos apartes de aquellos comunicados de prensa que registraron un alto impacto en los medios masivos, a través de los cuales el

señor Defensor del Pueblo realizó un importante ejercicio de magistratura moral. Estos comunicados emitidos durante 2015, hacen parte de una publicación especial (consultar en http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Libro_Comunicados_de_prensa_2015.pdf) que en 12 secciones temáticas consolida los aspectos más relevantes de su gestión durante el último año.

A.1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2015

1.1. Defensor del Pueblo exhorta a la unidad de los colombianos ante las dificultades en la frontera con Venezuela

- *Jorge Armando Otálora Gómez formuló un llamado a todos los sectores de la sociedad para respaldar a las instituciones del Estado y defender los derechos de quienes han sido afectados por el cierre en la zona limítrofe.*

Bogotá, 25 de agosto de 2015. Ante la crisis humanitaria que afrontan centenares de compatriotas en la frontera con Venezuela, en medio de circunstancias como la ruptura familiar, el abandono de sus enseres y la renuncia forzada a un proyecto de vida, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, hizo un llamado a todos los sectores de la sociedad para respaldar las instituciones y afrontar la situación como un asunto de Estado.

El funcionario del Ministerio Público exhortó a la unidad entre ciudadanos, autoridades, dirigentes, partidos políticos, medios de comunicación y empresarios, para que desde una perspectiva de nación, con prudencia y con la clara determinación de defender los derechos fundamentales de quienes se han visto afectados por esta problemática, se asuma una postura en favor del país y en solidaridad con las familias que luego de cruzar la frontera quedaron en la incertidumbre respecto a los días por venir.



1.1.2. Ante crisis humanitaria en la frontera con Venezuela, Defensor del Pueblo solicita medidas cautelares a la CIDH

- *Tres peticiones concretas para que se exija el cumplimiento de unas mínimas garantías al Gobierno Bolivariano, fueron planteadas por Jorge Armando Otálora Gómez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

Washington, 2 de septiembre de 2015. Al cumplirse tres años de su gestión como Defensor del Pueblo, y ante la crisis humanitaria que se mantiene en la frontera con Venezuela, Jorge Armando Otálora Gómez, solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos medidas cautelares para proteger los derechos fundamentales de miles de colombianos afectados por el cierre limítrofe.

El funcionario fue recibido en la sede del organismo multilateral, ubicada en la capital estadounidense, por el Despacho del Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión, ante el cual sustentó la aplicabilidad de los principios de gravedad, urgencia e irreparabilidad, en virtud de la violación de derechos como el interés superior del niño, el derecho a no ser separado de su familia, el derecho a la integridad personal, el derecho a la circulación y residencia y el derecho a la propiedad, todos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

1.1.3. “Lo que es con los colombianos de la frontera es con todos y sus necesidades son nuestras”: Defensor del Pueblo

- *En desarrollo de un debate de control político por la crisis en la zona limítrofe con Venezuela, Jorge Armando Otálora Gómez destacó la coordinación institucional para atender a los connacionales deportados y forzosamente retornados desde el vecino país.*

Bogotá, 16 de septiembre de 2015. Durante un debate de control político convocado por la plenaria de la Cámara de Representantes, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, destacó la labor del Gobierno nacional y las instituciones del Estado frente a la crisis humanitaria en la frontera con Venezuela.

El jefe del organismo de control dijo que los propios connacionales que se encuentran en los 19 albergues acondicionados para alojar a 2.532 compatriotas deportados y forzadamente retornados, reconocen la asistencia oportuna de las diferentes entidades que han asumido esta coyuntura con sentido de responsabilidad colectiva.

1.2. Defensoría del Pueblo de Colombia es referente INTERNACIONAL para las demás instituciones de Derechos Humanos

1.2.1. Defensoría advierte graves vulneraciones a los derechos humanos por migración y trata de personas

- *Más de 60 casos de trata son atendidos cada año por el Comité Interinstitucional encargado de ese tema, pero preocupan las víctimas invisibles dentro y fuera del país.*
- *Respecto a la migración, la cifra de extranjeros indocumentados y devueltos, se ha incrementado exponencialmente.*
- *Modalidades como la explotación sexual comercial y el cruce irregular de fronteras, son analizadas en la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, realizada en Colombia.*

Bogotá, 12 de mayo de 2015. Al instalarse la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas, la Defensoría del Pueblo de Colombia advirtió sobre las graves vulneraciones que como resultado de estos dos fenómenos, ocurren contra los derechos fundamentales de las personas dentro y fuera del país.

Al agradecer la presencia del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y de los 23 Defensores del Pueblo en América Latina, España y Portugal, durante el acto de instalación del evento, el Defensor Jorge Armando Otálora Gómez, dijo que el objetivo de este encuentro internacional es precisamente actualizar el diagnóstico y fortalecer los mecanismos de cooperación para prevenir y evitar situaciones de abuso y maltrato como consecuencia de estas actividades.



1.2.2. Defensoría insiste en elevar la trata de personas a delito de lesa humanidad

- *En el marco de la conmemoración del día mundial contra la trata de personas la Defensoría advierte del aumento en la atención de personas víctimas de este delito en el país.*
- *En lo corrido de 2015 la Defensoría ha atendido a 32 víctimas de este delito, lo que supera al promedio anual registrado por Naciones Unidas en los últimos cinco años.*
- *Un total de 28 defensores del pueblo de Iberoamérica se comprometieron en Bogotá, el pasado mes de mayo, a buscar los mecanismos necesarios para dismantelar este crimen transnacional.*

Bogotá, julio de 2015. Durante lo corrido del año, la Defensoría del Pueblo ha realizado el acompañamiento humanitario y la orientación jurídica a 32 víctimas del delito de trata de personas, lo cual supone que en solo 7 meses ya se ha superado el promedio anual de los últimos cinco años.

Según los reportes de Naciones Unidas, entre 2010 y 2014 se registró un total de 155 casos de trata de personas, de los cuales un total de 112 están relacionados con la trata para fines de explotación sexual y 43 casos en la modalidad de trabajo forzado.

1.2.3. Por primera vez Colombia asume Presidencia de la FIO

- *Durante la Vigésima Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, fue elegido como nuevo líder del organismo multilateral.*
- *El electo Presidente de la FIO manifestó que la búsqueda de la paz para superar la tragedia de la violencia en Colombia, demuestra que el respeto por la tolerancia y los derechos humanos son la clave de la reconciliación y la armonía en las naciones.*

Montevideo (Uruguay), 11 de noviembre de 2015. Por aclamación y en medio del reconocimiento de varias delegaciones, el Defensor del Pueblo de Colombia, Jor-

ge Armando Otálora Gómez, fue elegido como nuevo presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), cargo que por primera vez asume el país tras dos décadas de fundación del organismo internacional.

La decisión de los Defensores de América Latina, el Caribe, España y Portugal se dio en el marco de la Vigésima Asamblea Anual de la FIO, realizada en la capital uruguaya, que durante tres días ha sido escenario de importantes reuniones y acuerdos de cooperación. Delegaciones como Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá destacaron el liderazgo de Colombia dentro de la organización y elogiaron el desempeño de la Defensoría del Pueblo como garante de los derechos humanos.

1.3. Cruzada por la defensa de los derechos de la NIÑEZ afectada por la desnutrición, el maltrato y todo tipo de violencia

1.3.1. Defensoría comprobó serias irregularidades en programas de alimentación escolar en La Guajira, Atlántico y Chocó

- *Funcionarios de la Institución realizaron visitas a terreno en 13 municipios de los tres departamentos, donde el incumplimiento de la normatividad sanitaria, los problemas de contratación y las dificultades de infraestructura para el almacenamiento y manipulación de los comestibles, son el común denominador.*
- *Entre los hallazgos sobresalen falencias en la destinación de los recursos de cofinanciación de los entes territoriales encargados de administrar el PAE, pese a dos Conpes a través de los cuales se asignaron partidas presupuestales para la alimentación escolar.*
- *En La Guajira, la Defensoría del Pueblo recibió denuncias sobre el presunto aprovechamiento de algunos candidatos a las próximas elecciones, quienes a cambio de firmas habrían prometido solucionar la ausencia de transporte para un nutrido grupo de estudiantes que durante 2 años dejaron de asistir a clase por esta razón.*
- *El informe, elaborado como resultado de las verificaciones in situ, fue puesto a consideración del Ministerio de Educación, que ya está tomando medidas para superar*



la problemática, así como de la Procuraduría y la Contraloría, para que adelanten las investigaciones correspondientes.

Bogotá, 10 de agosto de 2015. Durante un trabajo desplegado en terreno por la Delegada para los Derechos de la Niñez y las Defensorías Regionales en 13 municipios de La Guajira, Atlántico y Chocó, la Defensoría del Pueblo comprobó serias irregularidades en el funcionamiento de los programas de alimentación escolar y asistencia a los niños, niñas y adolescentes matriculados en esas regiones del país.

1.3.2. Defensoría denuncia muerte de 13 niños indígenas en el Chocó por enfermedades prevenibles

- *Durante una visita realizada por funcionarios de la Defensoría del Pueblo a la zona del Alto Andágueda, en el municipio de Bagadó, se pudo constatar la gravedad de los problemas de salud que enfrentan las comunidades indígenas. En ese lugar del departamento han fallecido 32 niñas y niños, desde junio de 2013 por falta de atención médica.*

Bogotá, 19 de marzo de 2015. Una comisión de la Defensoría del Pueblo verificó una nueva crisis humanitaria en materia de salud en el departamento del Chocó, esta vez en el municipio de Bagadó, en donde 13 niños indígenas fallecieron entre los meses de noviembre de 2014 y enero pasado, a causa de la falta de atención en salud, agravada por las condiciones de desnutrición y factores de riesgo sanitarios.

1.3.3 Requerimientos de la Defensoría al Ministerio de Educación por irregularidades en listas de útiles escolares

- *Temas como la compra de kits en sitios específicos, cuotas cercanas al millón de pesos para la adquisición de materiales, aportes para sistematización de notas, elementos de aseo que incluyen bolsas para la basura, jabón y papel higiénico; además de accesorios como disfraces, hacen parte de los listados emitidos por algunos colegios.*

- Trece instituciones educativas fueron denunciadas directamente a través de la página institucional de la Defensoría del Pueblo en el marco de la campaña “útiles sin abusos”, que se complementó con misiones de vigilancia a las jornadas para asignación de cupos en Bogotá.

Bogotá, 22 de enero de 2015. Ante la preocupación de los padres de familia por las irregularidades que suelen presentarse con los listados de útiles escolares, y como resultado de la campaña que lanzó la Defensoría del Pueblo el pasado 12 de enero para que los ciudadanos dieran a conocer sus inconformidades en esta materia, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, le pidió al Ministerio de Educación investigar y evaluar posibles sanciones contra algunos colegios que estarían violando la normatividad en este sentido.

1.3.4. Trabajo de la Defensoría con las comunidades indígenas pone freno a la ablación en Colombia

- La Defensoría celebra que gracias a un acuerdo logrado con las comunidades indígenas de Risaralda, desde julio del año pasado no se ha registrado ningún hecho relacionado con mutilación genital femenina.

Bogotá, 5 de febrero de 2015. En el Día Internacional contra la Mutilación Genital Femenina, la Defensoría del Pueblo celebra que en los últimos 8 meses no se registraron casos de ablación o mutilación genital femenina en las comunidades indígenas de Risaralda, cuya práctica hacía parte de su cultura, pero ponía en riesgo la salud, integridad y vida de las niñas de la comunidad Embera Chamí.

1.4. Gracias al equipo profesional de MEDIADORES de la Defensoría se han logrado resolver y evitar decenas de conflictos y protestas sociales

1.4.1. Con mediación de la Defensoría, se levanta paro en la Universidad Nacional

- Al cabo de cinco horas de conversaciones en la sede de la Entidad, directivas y trabajadores llegaron a un acuerdo para terminar con la protesta y avanzar en la búsqueda de soluciones al conflicto laboral.



Bogotá, 6 de mayo de 2015. Luego de que las partes solicitaran la intervención del Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, como facilitador para buscar una solución al conflicto laboral que desde el pasado 13 de abril afronta la Universidad Nacional, directivos y trabajadores alcanzaron un acuerdo para levantar el paro y avanzar en unas mesas técnicas de concertación para resolver los problemas de fondo.

1.4.2. Defensoría acompañó firma de acuerdo para levantar paro de educadores

- *El Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, quien convocó a las partes y sirvió como mediador en las conversaciones, destacó la altura y cordialidad de las discusiones que durante 8 días tuvieron como escenario a la Entidad.*

Bogotá, 7 de mayo de 2015. Luego de la refrendación del principio de acuerdo alcanzado entre el Gobierno nacional y la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) por parte de la Junta Nacional del Magisterio, las partes firmaron con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, las actas del acuerdo definitivo para levantar el paro de maestros que este jueves cumplió 16 días. El Defensor del Pueblo celebró este resultado y destacó la altura y cordialidad de las discusiones, y dijo que el acuerdo constituye un ejemplo de concertación y respeto por la diferencia.

1.4.3. Con mediación de la Defensoría se levanta toma pacífica de desplazados en el Puente Aéreo de Bogotá

- *Tras varias horas de negociación, se firmó un acta para que la Unidad de Víctimas revise los compromisos adquiridos con esta población y se normalicen las operaciones en esa importante terminal aeronáutica del país.*

Bogotá, 11 de septiembre de 2015. Luego de varias horas de tensión y negociaciones, y con la mediación de la Defensoría del Pueblo y otras instituciones, se logró un acuerdo para poner fin a la toma pacífica que desde la mañana de este 10 de septiembre protagonizaron cerca de 540 desplazados en el Puente Aéreo de la capital de la República.

1.5. La Defensoría del Pueblo logró que las víctimas se convirtieran en el eje de los diálogos de PAZ de La Habana

1.5.1. Defensor del Pueblo instaló segunda Mesa Nacional de Víctimas

- *52 representantes de los 7 millones 400 mil víctimas reconocidas por el Estado fueron elegidos democráticamente, bajo el marco de la Ley 1448.*
- *Durante el acto de instalación, el Defensor del Pueblo hizo un fuerte llamado de atención a las Farc por su doble discurso, y sus acciones indiscriminadas contra la población civil.*

Paipa (Boyacá), 10 de junio de 2015. Al cumplirse cuatro años de la Ley 1448, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, instaló la segunda Mesa Nacional de Víctimas, en un acto acompañado por la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Paula Gaviria Betancur; la Directora del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) Tatyana Orozco y el Director del Centro de Memoria Histórica, Gonzalo Sánchez, entre otras personalidades.

La nueva Mesa, conformada por 52 integrantes elegidos mediante un proceso amplio, abierto y democrático, escogió como nuevo coordinador al señor Odórico Guerra, quien a partir del momento ejercerá el liderazgo y la representatividad de los 7 millones 400 mil víctimas reconocidas oficialmente por el Estado.

1.5.2. En el Día de los Derechos Humanos, Defensoría presenta protocolo para la desvinculación de menores de edad en el conflicto armado

- *Tras siete meses de espera para que los equipos negociadores en La Habana recibieran este insumo, lo cual no fue posible, la Defensoría del Pueblo y otras 15 instituciones nacionales e internacionales que participaron en la elaboración de este documento, lo dejan a disposición de las partes como una herramienta para garantizar los derechos de la población infantil.*



- *El Defensor del Pueblo enfatizó en la elaboración de una base de datos confiable sobre los niños combatientes, la entrega inmediata de los menores de 15 años y aquellos que con menos de 18 estuvieren en embarazo o con dificultades en su salud.*

Bogotá, 9 de septiembre de 2015. Al conmemorarse el Día Nacional de los Derechos Humanos, y como resultado de un estudio realizado junto a Unicef y a otras 15 instituciones nacionales e internacionales, la Defensoría del Pueblo presentó un protocolo guía para desvincular a los menores de edad que están en el conflicto armado, como paso fundamental hacia el logro de una paz estable y duradera.

1.5.3. Defensoría dará prioridad a la protección de los derechos de las víctimas en un escenario de posconflicto

- *Ante sus pares de Iberoamérica, el Defensor del Pueblo de Colombia reiteró que vigilará con atención los mecanismos de implementación del acuerdo de paz y el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre el Gobierno y las Farc.*

Madrid (España), 2 de octubre de 2015. En el marco del Tercer Congreso Internacional de los Ombudsmen (Defensores del Pueblo) dedicado a las comunidades en situación de vulnerabilidad, que se lleva a cabo en la Universidad de Alcalá (España), el Defensor del Pueblo de Colombia, Jorge Armando Otálora Gómez, reiteró su compromiso con las víctimas del conflicto interno al advertir que vigilará los mecanismos de implementación del acuerdo de paz que el país está a punto de alcanzar.

1.6. A través del Sistema de Alertas Tempranas la Defensoría del Pueblo advierte sobre las posibles violaciones a los derechos humanos en el marco del CONFLICTO ARMADO

1.6.1. Defensoría vigilará el desescalamiento del conflicto anunciado por el Gobierno y las Farc

- *La Entidad confía en que los recientes anuncios en ese sentido y el horizonte de 4 meses para avanzar en los acuerdos de paz, se traduzcan en el cese definitivo de la violencia para los colombianos.*
- *Desde el 22 de mayo a la fecha, la Defensoría ha contabilizado 57 acciones armadas de la guerrilla con consecuencias para la población civil.*

Bogotá, 13 de julio de 2015. Tras conocerse la decisión del Gobierno nacional de fijar un plazo de 4 meses para evaluar el compromiso de las Farc con el proceso de paz y los anuncios respecto al desescalamiento del conflicto con miras a un cese bilateral definitivo, la Defensoría del Pueblo reconoció lo pactado por las partes el fin de semana como un paso significativo para reducir la violencia y avanzar hacia un acuerdo definitivo.

1.6.2. Defensoría advierte peligrosa consolidación del “Clan Úsuga” en Sincelejo

- *El Sistema de Alertas Tempranas de la Institución identificó escenarios de riesgo en por lo menos 10 barrios de las comunas 1, 6, 8 y 9 ante la presencia de las llamadas “Autodefensas Gaitanistas”.*
- *En el área rural, la custodia de corredores para el tráfico de estupefacientes hacia el Golfo de Morrosquillo y el norte de Córdoba, mantiene la zozobra en los corregimientos de Cerrito La Palma y Laguna Flor.*

Bogotá, 27 de noviembre de 2015. Ante la dinámica de las expresiones de violencia en Sincelejo, donde según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a 30 de septiembre la cifra de homicidios en esa ciudad superaba el acumulado total del año anterior, con 44 muertes violentas, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo realizó una investigación en terreno para actualizar los escenarios de riesgo de violación a los derechos humanos, y a partir de allí elaboró una nota de seguimiento que en las últimas horas fue enviada a las autoridades territoriales en el departamento de Sucre.

1.6.3. Defensoría advierte riesgo electoral en 268 municipios por presencia de grupos armados

- *El mayor nivel de riesgo en materia de orden público lo constituyen los grupos posdesmovilizados con 156 municipios, seguidos por las Farc con 128 y el ELN con 79.*
- *En lo corrido del año se han registrado seis homicidios contra candidatos o familiares, y otros seis contra funcionarios públicos en Antioquia, Valle, Caquetá, Boyacá, Chocó y Quindío.*

Bogotá, 1° de septiembre de 2015. A través de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Defensoría del Pueblo estableció que 268 municipios del país registran al-



gún tipo de riesgo de cara a las elecciones territoriales que se realizarán el próximo mes de octubre, por cuenta de la incidencia del conflicto armado en 29 departamentos de la geografía nacional.

1.6.4. Grupos posdesmovilizados son la principal fuente para el reclutamiento ilícito de menores

- *Las llamadas “bandas criminales” aparecen como responsables en 65 situaciones advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría.*
- *El fenómeno se ha extendido a 130 municipios de 26 departamentos, según el más reciente reporte de la Entidad.*

Bogotá, 12 de febrero de 2015. Por segundo año consecutivo, los grupos posdesmovilizados de las Autodefensas, conocidos por las autoridades como “bandas criminales”, aparecen como los principales responsables del reclutamiento ilícito de menores en Colombia.

Así lo refleja el más reciente informe elaborado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que luego de 45 informes de riesgo y 29 notas de seguimiento realizados durante 2013 y 2014, sitúa el fenómeno en 130 municipios de 26 departamentos.

1.6.5. Defensor del Pueblo acompañó el segundo retorno más grande de desplazados de los últimos 5 años

- *Se trata de 556 indígenas Wounnan que fueron expulsados de su territorio tras un ataque de las Farc en septiembre del año pasado.*
- *Jorge Armando Otálora Gómez y un equipo de la Institución llegaron hasta el resguardo de Aguaclara, en una zona rural a 6 horas del principal puerto del Pacífico colombiano.*

Cali, 2 de diciembre de 2015. Hasta el corregimiento Unión Aguaclara, en una distante zona rural de Buenaventura, llegaron el Defensor del Pueblo, Jorge Armando

Otálora Gómez, y una comisión humanitaria de la Entidad, en acompañamiento a 556 indígenas que luego de más de un año regresaron a sus sitios de origen, protagonizando el segundo retorno más grande de los últimos 5 años.

1.7. Los CIUDADANOS cuentan con la Defensoría las 24 horas del día, los 7 días de la semana para que les brinde acompañamiento ante situaciones extraordinarias de violaciones a sus derechos humanos

1.7.1. Defensoría pide explicaciones sobre aumento en las tarifas de energía

- *El Defensor, Jorge Armando Otálora Gómez, dijo que se volvió costumbre trasladar los costos del mal momento empresarial a los usuarios, y que en este caso no se puede repetir la historia del cuatro por mil.*
- *El Jefe del organismo humanitario sugirió revisar un posible cobro injustificado por el previo pago del cargo de confiabilidad, con el que según algunos expertos ya estaría cubierta la contingencia del fenómeno de El Niño.*

Bucaramanga, 28 de octubre de 2015. Tras el anuncio del Gobierno sobre un alza en las tarifas de energía como consecuencia de la sequía que afronta el país por cuenta del fenómeno de El Niño, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, solicitó al Ministerio de Minas explicar los argumentos para autorizar el alza que entraría a regir este fin de año.

1.7.2. Defensoría advierte que hurtos en Transmilenio no necesitan denuncia para ser investigados

- *En cartas al Director de la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, el Defensor del Pueblo advirtió que se trata de conductas perseguibles de oficio.*
- *Jorge Armando Otálora Gómez pidió a las autoridades avanzar en las pesquisas para aclarar estos episodios y reforzar la seguridad en beneficio de los ciudadanos.*



Bogotá, 30 de abril de 2015. En comunicaciones enviadas al Director de la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, advirtió que los recientes hurtos en Transmilenio no requieren denuncia para ser investigados.

1.7.3. Defensoría del Pueblo acompaña a porrista que denunció posible discriminación en Barranquilla

- *La Entidad solicitó explicaciones al gerente deportivo del Club Atlético Junior frente a este caso.*
- *El equipo respondió que ese tema es administrado por una tercera persona y no por la institución deportiva.*
- *La joven, quien este viernes fue recibida por la Defensora Regional del Atlántico en la sede del Ministerio Público, dijo que espera unas disculpas públicas por el incidente.*

Barranquilla, 18 de diciembre de 2015. La Defensoría del Pueblo brinda acompañamiento a la joven Shirley Salgado, quien denunció un caso de posible discriminación racial, tras ser excluida del grupo de porristas que animaron al Club Atlético Junior durante el partido de ida de la gran final del fútbol profesional colombiano.

1.7.4. Visitas de campo de la Defensoría en 12 departamentos evidencian alarmante deterioro de las redes eléctricas en el país

- *40 barrios de Barranquilla, Cartagena, Riohacha, Valledupar y San José del Guaviare presentan problemas por postes en malas condiciones, situación que se repite en al menos cuatro municipios del Valle del Cauca.*
- *En Boyacá el diagnóstico es de 2.193 postes averiados, en Cundinamarca hay 8 municipios con dificultades por malas instalaciones y falta de mantenimiento en los transformadores, lo que también ocurre en 16 poblaciones de Magdalena, 4 del Tolima, así como en las ciudades de Cúcuta y Arauca.*

- *La Defensoría del Pueblo ha presentado 5 acciones populares y 35 acciones de tutela para proteger los derechos de las comunidades, que durante 2015 han protagonizado 34 protestas por inconvenientes con el servicio de energía en diferentes regiones del país.*

Cartagena, 13 de agosto de 2015. Como resultado de un trabajo en terreno basado en visitas de inspección a 42 municipios y ciudades de 12 departamentos, así como en la recolección de información a través de los entes territoriales, la Defensoría del Pueblo evidenció un preocupante deterioro en las redes eléctricas de varias regiones del país, que por su estado ponen en riesgo la vida, integridad y bienes patrimoniales de los ciudadanos.

1.8. Las personas privadas de la libertad en las CÁRCELES colombianas destacan el apoyo incondicional de funcionarios de la Defensoría del Pueblo

1.8.1. Judicatura ordena medidas para descongestionar las URI de Bogotá

- *Al fallar una tutela presentada por la Defensoría del Pueblo, el Consejo Seccional también protegió el derecho a la salud de los detenidos.*

Bogotá, julio 21 de 2015. Acogiendo una acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo, el Consejo Seccional de la Judicatura en la capital de la República, impartió órdenes perentorias a varias instituciones para enfrentar la problemática que actualmente afecta a las Unidades de Reacción Inmediata (URI) en materia de derechos humanos.

1.8.2. Defensoría activa ‘Mecanismo de Denuncia’ en cárcel de Valledupar por violación sistemática de derechos

- *Difíciles condiciones de salubridad y alimentación, agresiones de la guardia y condiciones de riesgo para la integridad de los internos, hacen parte del panorama que podría mejorar con esta nueva herramienta puesta en marcha de la mano con la Procuraduría.*



Valledupar, 2 de julio de 2015. Debido a la sistemática violación de derechos humanos en varias cárceles del país, y que en la actualidad es de permanente preocupación en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, la Defensoría del Pueblo decidió implementar la herramienta denominada Mecanismo de Denuncia, la cual busca recoger, en visitas hechas a los penales, todas las problemáticas que van en contra de la integridad física, mental y de las condiciones de salubridad de los reclusos.

1.8.3. Defensoría verifica situación de colombianos privados de la libertad en Ecuador

- *159 connacionales que permanecen reclusos en el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos denunciaron algunas dificultades relacionadas con su representación judicial y garantías al debido proceso.*

Bogotá, 21 de julio de 2015. Una comisión humanitaria de la Defensoría del Pueblo, compuesta por su Oficina de Asuntos Internacionales y la Delegada de Víctimas de la Regional Putumayo, con el acompañamiento de la Cancillería de Colombia, visitó el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos (Ecuador), con el fin de verificar la situación de derechos humanos para los 159 colombianos que permanecen allí reclusos.

1.8.4. Defensoría ganó tutela que ordena a Caprecom cumplir con los servicios de salud a 150 internos de cárcel en Calarcá

- *Desde la Regional del Quindío, la Entidad vigilará que la EPS preste la atención médica a los internos que requieren medicamentos, citas con especialistas, rayos equis, prótesis y otros tratamientos.*

Armenia, 1º de abril de 2015. Quince días es el plazo que tiene la EPS Caprecom para brindarles atención médica a 150 internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad Peñas Blancas de Calarcá, luego de que un juez fallara favorablemente una tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo.

1.9. Para la Defensoría, una de las mayores amenazas para la sociedad y para el medio ambiente está relacionada con la MINERÍA ILEGAL y su relación con las organizaciones criminales

1.9.1. Defensoría interpone demanda para combatir minería ilegal

- *En la acción jurídica contra el Código Minero, se advierte la inconstitucionalidad del artículo 165 porque impide la acción de la Fiscalía y las autoridades locales para controlar este fenómeno.*
- *La Defensoría del Pueblo destaca que la norma viola los principios de protección a los recursos naturales y al medio ambiente.*

Bogotá, 8 de julio de 2015. Por considerar contrario al deber constitucional de proteger las riquezas naturales de la nación y el derecho a un medio ambiente sano para los colombianos, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra uno de los apartes del artículo 165 de la Ley 685 de 2001.

1.9.2. Violencia sexual, economía cocalera, minería criminal y despojo de tierras: principales amenazas para la mujer rural en el conflicto

- *La Defensoría del Pueblo realizó un diagnóstico sobre los factores de riesgo para la población femenina en los departamentos de Córdoba, Chocó, Caquetá y Santander.*
- *En todos los casos, la vulnerabilidad está asociada a la presencia y accionar de los grupos armados ilegales.*

Montería, 5 de marzo de 2015. Al aproximarse la conmemoración del Día Internacional de la Mujer y a partir de un estudio de caracterización regional en los departamentos de Córdoba, Chocó, Caquetá y Santander, la Defensoría del Pueblo realizó un diagnóstico sobre los principales factores de riesgo para la población femenina con ocasión del conflicto armado.



1.9.3. Visita humanitaria del Defensor del Pueblo a Salgar, Antioquia

- *Jorge Armando Otálora Gómez hizo recomendaciones para proteger los derechos de los damnificados y los familiares de las víctimas.*

Antioquia, 21 de mayo de 2015. Con el propósito de hacer seguimiento a las ayudas ofrecidas en beneficio de las personas afectadas por la avalancha que el pasado 18 de mayo cobró la vida de al menos 84 personas en este municipio del suroeste antioqueño, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, realizó una visita humanitaria a la zona de desastre.

1.9.4. Ante pronósticos sobre consolidación de El Niño a partir de octubre, Defensoría advierte siete factores críticos que ponen en riesgo el derecho humano al agua

- *Al desabastecimiento, que en el caso de Cundinamarca podría extenderse a 47 municipios de la región, se suman el deterioro de las cuencas hidrográficas, la ampliación de las fronteras agrícolas, la desecación de las ciénagas, las malas prácticas en la explotación de los recursos naturales, la deforestación y los incendios forestales.*

Bogotá, 30 de septiembre de 2015. Luego de haberles hecho un llamado a las autoridades locales y regionales sobre la necesidad de prepararse para enfrentar el denominado fenómeno de El Niño, que según el Ideam se extenderá hasta el primer trimestre de 2016, la Defensoría del Pueblo advierte que al riesgo de disminución del recurso hídrico en algunas regiones del país se suman otros factores críticos que podrían agravar el problema de desabastecimiento.

1.10. Gracias al trabajo de la Defensoría se ha logrado una mejor articulación con las demás entidades del Estado para proteger los derechos de las MUJERES y la población LGBTI

1.10.1. Defensoría advierte que 3 de cada 4 mujeres víctimas atendidas han sufrido violencia psicológica

- *Las niñas y adolescentes representan el 20% de los casos que recibieron el acompañamiento psicológico y jurídico de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género; las mujeres afrodescendientes, el 14%, y las indígenas, el 5%.*

Bogotá, 8 de marzo de 2015. En el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, la Defensoría del Pueblo reiteró el llamado a las instituciones públicas y a la sociedad en general para erradicar el maltrato en su contra, ya que en el último año del total de víctimas atendidas por la Entidad el 75% reportó haber sufrido violencia psicológica; el 50%, violencia física y el 11%, violencia económica.

1.10.2. Investigación de la Defensoría revela panorama de violencia contra la población LGBTI en el marco del conflicto

- *Homicidios, amenazas, desplazamiento forzado, imposición de estereotipos y hasta consejos de guerra, hacen parte de las vulneraciones de derechos encontradas por la Institución.*
- *Los grupos guerrilleros y posdesmovilizados protagonizan distintas conductas criminales, según el tipo de control sobre las víctimas y su condición.*

Bogotá, 24 de noviembre de 2015. Como resultado de un estudio focalizado en cinco ciudades del país, la Defensoría del Pueblo, con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional de las Naciones Unidas a través del PNUD, elaboró un aproximado diagnóstico sobre la violencia contra las personas con orientación sexual diversa, en el marco del conflicto.

El trabajo, que permitió acceder a los testimonios de 92 víctimas en Bogotá, Medellín, Cali, Pasto y Santa Marta, hizo que la Defensoría Delegada para la Mujer y Asuntos de Género identificara las principales modalidades de maltrato contra esta población, en aquellas regiones donde se acentúa la presencia y el accionar de los grupos armados ilegales.

1.10.3. Defensoría advierte que impedir el matrimonio igualitario equivale a restringir derechos fundamentales

- *Durante su intervención en la audiencia de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo dijo que ese alto tribunal tiene competencia para decidir sobre la unión entre parejas del mismo sexo.*



- *Jorge Armando Otálora Gómez afirmó que los prejuicios no están en el cuerpo de quienes son discriminados, sino en la mente de quienes discriminan.*

Bogotá, 30 de julio de 2015. A propósito de la audiencia pública citada por la Corte Constitucional para discutir el futuro del matrimonio igualitario en Colombia, el Defensor del Pueblo advirtió que impedir la unión marital por vía civil entre personas del mismo sexo, implica restringir derechos fundamentales de los ciudadanos.

Durante su intervención en la Corte, Jorge Armando Otálora Gómez afirmó que ese alto tribunal tiene la competencia para decidir la aprobación del matrimonio igualitario, toda vez que al haberse cumplido el plazo de dos años para que el Congreso de la República legislara al respecto, sin que ello sucediera, existe dicha facultad.

1.11. Con visitas de inspección, de día y de noche, la Defensoría ha puesto en evidencia las falencias en el sistema de SALUD y tomado acciones para proteger los derechos de los pacientes

1.11.1. Sigue creciendo el número de tutelas en salud

- *En solo 5 años el número de acciones que reclaman derechos relacionados con los servicios de salud en Colombia se incrementó en 25,2%.*

Bogotá, 7 de abril de 2015. Un informe preliminar de la Defensoría del Pueblo advierte del incremento sostenido en el número de tutelas en salud, que para 2014 alcanzó un total de 118.281, lo que representa el 23,7% del total de este tipo de acciones jurídicas interpuestas por los colombianos.

Según los datos que viene consolidando la Defensoría del Pueblo, resulta preocupante que entre 2010 (cuando se presentaron 94.502 acciones de tutelas en salud) y 2014 el número de acciones para reclamar por este derecho fundamental aumentó un 25,2%.

1.11.2. Cada 4 minutos se interpone una tutela para invocar el derecho a la salud en el 80% del territorio nacional

- *Así lo revela el último estudio de seguimiento de la Defensoría del Pueblo a la acción de amparo constitucional en Colombia.*

- *De las 118.000 tutelas presentadas el último año en esta materia, la mayoría son por tratamientos, suministro de medicamentos y citas médicas especializadas.*

Bogotá, 20 de agosto de 2015. De las 498.200 acciones de tutela interpuestas por los colombianos durante 2014 en defensa de sus derechos fundamentales, casi el 24% de ellas, es decir 118.281, fueron por temas de salud, según lo estableció el más reciente estudio de seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo.

1.11.3. Defensoría velará por derechos de pacientes ante liquidación de Caprecom EPS

- *El organismo de control confía en que las medidas anunciadas por el Gobierno garanticen los derechos de los 2,4 millones de afiliados a Caprecom y que ahora serán atendidos por otras EPS del régimen subsidiado.*

Bogotá, 28 de diciembre de 2015. La Defensoría del Pueblo realizará el acompañamiento necesario para proteger el derecho a la salud de los ciudadanos afiliados a la EPS Caprecom, quienes a partir de ahora pasarán a ser atendidos por otras EPS del régimen subsidiado.

Así lo advirtió el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, luego del anuncio oficial por parte del Ministerio de Salud en relación con el inicio del proceso de liquidación, y reiteró que a través de sus 36 regionales, la Defensoría estará vigilante del respeto a los derechos de los pacientes.

1.11.4. Defensoría vigilará atención a usuarios que migrarán por liquidación de Saludcoop

- *El organismo de control confía en que las medidas anunciadas por el Gobierno garanticen los derechos de los 4,6 millones de afiliados a la EPS.*
- *Preocupa sin embargo, que el promedio mensual de tutelas contra Cafesalud, entidad que recibirá a los pacientes en tránsito, registra un incremento del 29%.*



Bogotá, 25 de noviembre de 2015. Ante el próximo cierre definitivo de la EPS Saludcoop, a la cual están afiliados cerca de 4,6 millones de personas en todo el país, la Defensoría del Pueblo anunció que vigilará la atención a los usuarios que migrarán como consecuencia de esta medida de intervención adoptada por el Gobierno nacional.

1.11.5. El 60% de los niños con cáncer muere por la falta de acceso oportuno a un tratamiento

- *La Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de eliminar las barreras de acceso que enfrentan los niños y las niñas con esta enfermedad.*

Bogotá, 15 de febrero de 2015. En el Día Internacional contra el Cáncer Infantil, la Defensoría del Pueblo llama la atención sobre las permanentes fallas para la atención de esta población, particularmente en lo relacionado con la falta de acceso a los tratamientos integrales, ya que la pérdida de continuidad en los mismos y la inoportuna entrega de medicamentos afecta la supervivencia del 60% de los niños enfermos.

1.12. La credibilidad en las ACCIONES JURÍDICAS que ha emprendido la Defensoría se ha visto reflejada en los miles de fallos y sentencias favorables a los ciudadanos que solicitan el concurso de la Entidad

1.12.1. Defensor del Pueblo presenta proyecto para reformar la acción de tutela

- *La Defensoría busca que este mecanismo constitucional sea más práctico y expedito para los ciudadanos frente a la defensa de los derechos humanos.*
- *Plazos concretos para que los jueces amparen las solicitudes en materia de salud, reglas claras para evitar ‘tutelatones’ y mayores garantías para la selección de las tutelas, hacen parte de la iniciativa radicada ante la Cámara de Representantes.*
- *Durante el último año, los colombianos interpusieron más de 498.000 acciones de esta naturaleza, siendo Antioquia y Bogotá las regiones con mayor número de recursos presentados.*

Bogotá, 29 de julio de 2015. Con el propósito de fortalecer los alcances prácticos de la acción de tutela, de cara a la protección de los derechos humanos, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de reforma a este mecanismo constitucional.

Se trata de una iniciativa encaminada a reglamentar algunos aspectos de funcionamiento que en la actualidad tienden a congestionar el aparato judicial y entorpecen la respuesta que esperan los ciudadanos frente a temas vitales como la salud.

1.12.2. Con tutela de la Defensoría se logró ayuda humanitaria a indígenas desplazados en Urabá

- *Juez Promiscuo de Familia en Apartadó, acogió las solicitudes de la Defensoría del Pueblo en Urabá, para proteger a cerca de 850 indígenas de la comunidad del resguardo Polines.*

Apartadó, 4 de septiembre de 2015. A través de una tutela, la Defensoría del Pueblo Regional Urabá logró que se entregara ayuda humanitaria para la atención inmediata de 850 indígenas del resguardo Polines, que salieron desplazados de sus hogares en el municipio de Chigorodó (Antioquia).

El desplazamiento de la población indígena fue atendido de inmediato por funcionarios de la Defensoría del Pueblo en la Regional Urabá, desde donde se instauró la tutela para proteger los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna, particularmente de niños y personas de la tercera edad.

1.12.3. Defensoría ganó acción popular que beneficia a unas 50.000 personas en la vía perimetral de Cartagena

- *La decisión incluye que construyan desagües y se efectúen rellenos en los sitios en donde no se ha solucionado el empozamiento de aguas lluvias y residuales.*
- *El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena aceptó las solicitudes de la Defensoría del Pueblo de Bolívar.*



Cartagena, 28 de febrero de 2015. La Defensoría del Pueblo de Cartagena ganó una acción popular que protege los derechos colectivos de los habitantes en los barrios La María, La Esperanza y Olaya Herrera, entre otros, ubicados en la vía perimetral de Cartagena, y ordena a la Alcaldía de esa ciudad construir desagües de aguas residuales y de lluvia, rellenos para que no se acumule agua sucia y obras que permitan el acceso a los servicios públicos para por lo menos 50.000 personas que viven en la zona.

1.12.4. Corte Suprema de Justicia acoge tutela de la Defensoría y define situación de niños con inteligencia superior, víctimas de acoso escolar

- *En su decisión, la Corte confirmó el fallo del Tribunal Superior de Ibagué en favor de una niña de 7 años, y ordenó su traslado a una institución especializada.*
- *El fallo, que se conoce a pocos días del reinicio de la temporada escolar en el país, protege el derecho a la educación de los menores con talentos excepcionales.*

Bogotá, 14 de enero de 2015. En la antesala del reinicio de la temporada escolar en Colombia, la Corte Suprema de Justicia acogió una acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes con coeficiente intelectual superior, víctimas de acoso escolar por su condición especial.



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

Vigésimo Tercer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXIII

Informes Anuales

B. Informes Generales	53
C. Informes de ley	123
D. Informes especiales	155
E. El acceso a la justicia	299
F. Cultura de derechos humanos	323



- » Gracias al reconocimiento del trabajo que hace la Defensoría del Pueblo en todo el país cada vez más ciudadanos acuden a la Entidad para solicitar el apoyo en la defensa de sus Derechos ante las diferentes instancias del Estado

Informes Anuales

B. Informes Generales

B.1. Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde la perspectiva de análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2015.

La Defensoría del Pueblo es responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos, específicamente, en lo relacionado con la atención, orientación y asesorías que presta a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior, misión que se realiza, entre otras, por la atención y trámite de peticiones¹. Las peticiones que llegan a la institución son registradas en la base de datos institucional

1 De conformidad con el Instructivo General del Sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende que: "La petición es todo hecho del que se tenga conocimiento o todo requerimiento presentado en forma verbal o escrita, mediante el cual, a partir de la descripción de unos hechos, se evidencie la necesidad de:

- Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes y ante las entidades de carácter privado.
- Procurar la defensa de los derechos humanos en casos de amenaza o vulneración de los mismos o de infracción al Derecho Internacional Humanitario.
- Mediar en las peticiones formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo soliciten en defensa de los derechos que presuman violados.
- Actuar como conciliador en las controversias jurídicas de que trata el numeral 4.4 del Capítulo I del Título II del presente instructivo.

De conformidad con los artículos 23 de la Constitución Política y 5° y siguientes del Código Contencioso Administrativo, toda persona podrá presentar peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito a través de cualquier medio.

Las peticiones atendidas por la Defensoría del Pueblo se agrupan y clasifican de la siguiente manera: (...) Asesorías (...) Quejas (...) Solicitudes (...) Macroproceso Misional de Atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, Resolución 396 de 2003. Bogotá D. C., 2003, p. 30.



que hace viable efectuar un análisis del comportamiento en torno a los derechos vulnerados. Para la vigencia 2015 se analizó lo siguiente:

1.1. Peticiones atendidas y tramitadas durante el año 2015

Las peticiones recibidas y tramitadas por las diferentes dependencias misionales de la Defensoría del Pueblo durante el año 2015 fueron 141.384, de las cuales 89.629 corresponden a asesorías²; 31.176 a quejas³ y 20.579 a solicitudes⁴, información que se obtiene a través del Sistema de Información Visión Web ATQ, que permite el registro de atención de las Defensorías del Pueblo Regionales, el Centro de Aten-

-
- 2 De conformidad con el Instructivo General del Sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende que: "La asesoría consiste en orientar e instruir al peticionario en el ejercicio y defensa de los derechos humanos, ante las autoridades competentes o ante las entidades de carácter privado, con base en la experiencia cualificada del profesional que la brinda".

La función de instruir a los ciudadanos va encaminada a indicarle el contenido y el alcance de sus derechos. La de orientación se refiere a la labor pedagógica de señalarle las entidades de carácter público o privado a las que debe acudir, el trámite que debe seguir, y la respuesta que, de acuerdo con las obligaciones constitucionales y legales, debe garantizar la materialización de sus derechos amenazados o conculcados", en Defensoría del Pueblo. Macroproceso Misional de Atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, p. 31.

- 3 De conformidad con el Instructivo General del sistema de Atención Integral de la Defensoría del Pueblo, se entiende por queja "aquella petición que contiene manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que provengan de actuaciones irregulares u omisiones tanto de los servidores públicos como de los particulares que obran por instigación de estos, con su consentimiento expreso o tácito, con su tolerancia manifiesta o como resultado del incumplimiento del deber de respeto y garantía que tiene el Estado. También de los particulares que actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o a quienes se les haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, y de los actores armados del conflicto interno".

"De conformidad con los principios de actuación defensorial, el trámite de la queja debe ser oportuno, ágil y experto". Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso Misional de Atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, pp. 31 y 32.

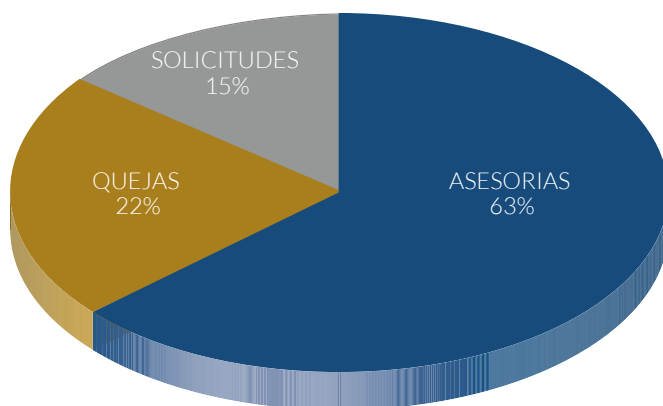
- 4 La solicitud de mediación se define "como aquella petición en la que se precisa la intervención de la Defensoría, con el fin de que, conjuntamente con las partes en conflicto, se inicie un proceso de diálogo para que estas reconsideren sus posiciones en cuanto al problema en disputa, con miras a encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que satisfaga sus intereses legítimos. De conformidad con la Constitución Política y la Ley 24 de 1992, la Defensoría del Pueblo tiene la función de mediar en las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo soliciten en defensa de los derechos que presuman violados".

En términos generales, la Defensoría del Pueblo llevará a cabo la mediación en los casos de amenaza o vulneración de los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ver Defensoría del Pueblo. Macroproceso Misional de Atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, Resolución 396 de 2003, Bogotá D. C., 2003, p. 32.

ción Ciudadana, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, la Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, la Oficina de Asuntos Internacionales y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

En la gráfica que a continuación se relaciona, se establece la dinámica porcentual de clasificación de las peticiones con el enfoque de atención que para el año 2015 realizó la Defensoría del Pueblo.

Gráfico 1. Porcentaje de las peticiones por clasificación. Enero-diciembre de 2015.

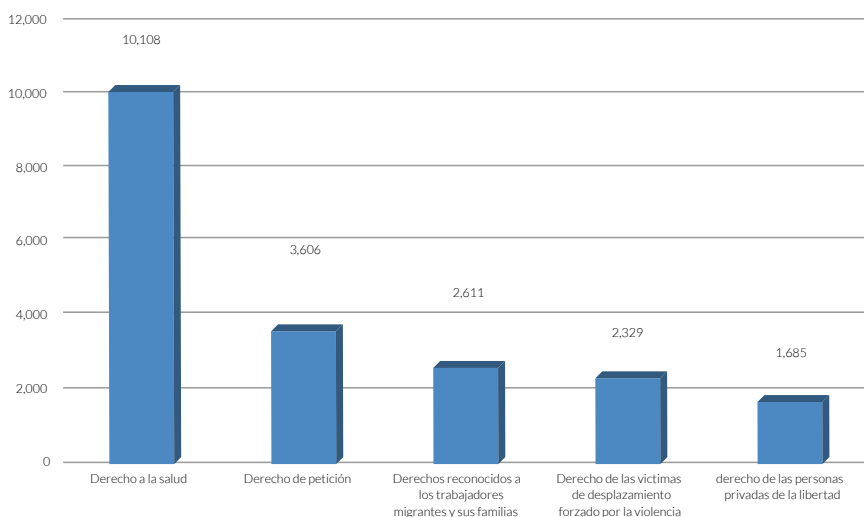


Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2. Análisis de la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario desde la perspectiva de las quejas atendidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2015

De acuerdo con la lectura de las quejas recepcionadas y tramitadas en vigencia del año 2015, los cinco derechos más desatendidos por las autoridades colombianas y por los particulares a quienes se les atribuye la prestación de un servicio público fueron en su orden: el derecho a la salud, seguido por el derecho de petición, los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias, los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y los derechos de las personas privadas de su libertad que corresponde al 65.25% del total de las quejas recibidas en la entidad, conforme muestra el siguiente gráfico cuantitativamente:

Gráfico 2. Porcentaje de las peticiones por clasificación. Enero-diciembre de 2015.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

De acuerdo al registro estadístico de la Defensoría del Pueblo, los departamentos donde más se violó el derecho a la salud fueron: Magdalena con un registro de 1.133 quejas, Quindío 851, Putumayo 793, Risaralda 649 y Chocó con 603 quejas, lo que corresponde al 39.85% de las quejas recibidas y tramitadas por violación del derecho a la salud.

El derecho de petición resulta con afectación de mayor incidencia en los departamentos de Quindío con 1.054 quejas, Magdalena 803, Tolima 304, Chocó 173 y Putumayo con 152 quejas, lo que equivale al 68.94%.

El mayor número de quejas recibidas por violación de los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y a sus familias hacen referencia a situaciones de vulneración de derechos contra connacionales en territorio extranjero (Venezuela) con 2.442 quejas, seguido en los departamentos de Norte de Santander con 60, Magdalena con 51 quejas, Atlántico 33 quejas y Antioquia con 9 registros, que equivale al 99.39%.

Los departamentos donde más se desconocieron los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado son: Bogotá D. C. 492 registros de quejas, Tolima 376, Quindío 317, Antioquia 220 y Bolívar 87 quejas, con un porcentaje del 64.06%.

Los derechos de las personas privadas de la libertad, registran un mayor número de violaciones en los departamentos de Tolima con 355 quejas, Boyacá 345, Huila 224, Valle del Cauca 147 y Cesar 103 con el 69,67% de las quejas recibidas.

1.2.1. El Derecho a la salud

La Defensoría del Pueblo observa con gran preocupación que en los últimos 10 años el derecho a la salud sigue siendo el más vulnerado⁵. La Ley Estatutaria de Salud 1751 de febrero de 2015, que consagra el derecho a la salud como un derecho fundamental y establece la obligatoriedad en la prestación de los servicios de urgencias tenía el propósito de poner fin al llamado carrusel de la muerte, sin embargo, no ha sido así.

En efecto, el 32,42% de las quejas atendidas por la Defensoría del Pueblo corresponden a violaciones del derecho a la salud, donde los afectados fueron los niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de la violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, las personas que sufren de enfermedades huérfanas, personas en situación de discapacidad y personas privadas de la libertad.

Las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo constituyeron fundamento para el ejercicio de la magistratura moral del Defensor del Pueblo. Fue así que durante el año 2015, a través de varios pronunciamientos la Defensoría del Pueblo instó y solicitó a las autoridades la protección del derecho a la salud en diversas situaciones; insistió en la necesidad de eliminar las barreras de acceso que enfrentan los niños y las niñas que padecen cáncer, dando a conocer una cifra del 60% de los niños con cáncer que mueren por la falta de acceso oportuno a un tratamiento⁶. De igual manera la Defensoría del Pueblo en aras de proteger este fundamental y tan menoscabado derecho, solicitó un plan que permitiera proteger los derechos de los 3 millones de afiliados a Caprecom, principal EPS pública del régimen subsidiado ante el anuncio de su liquidación, para garantizar la continuidad en la atención de los pacientes en condiciones de vulnerabilidad como menores de cinco años, gestantes, tercera edad, discapacitados, y, particularmente, para aquellos pacientes cuyos tratamientos no

5 Ver Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República años 2005-2014.

6 Defensoría del Pueblo. El 60% de los niños con cáncer muere por la falta de acceso oportuno a un tratamiento. Febrero 15 de 2015. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3203/El-60-de-los-ni%C3%B1os-con-c%C3%A1ncer-muere-por-la-falta-de-acceso-oportuno-a-un-tratamiento-c%C3%A1ncer-c%C3%A1ncer-infantil-ni%C3%B1os-salud-Derecho-a-la-vida-Salud-.htm>



pueden ser suspendidos dado que se pone en riesgo su vida, como es el caso de las personas con enfermedades renales y/o de alto costo⁷.

1.2.1.1. Conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud

Para el año 2015, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, reporta de la base de datos institucional, las conductas más recurrentes en la violación al derecho a la salud, entre ellas, la deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias; ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado); la negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio diagnóstico; negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento y la negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Ver cuadro No. 1 y anexo No. 1 en la parte final del capítulo.

Cuadro No. 1. Conductas más recurrentes en la violación al Derecho a la Salud. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	6.342
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)	743
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico	493

7 Defensoría del Pueblo. Defensoría solicita plan que permita proteger derechos de los afiliados a Caprecom ante anuncio de su liquidación. Octubre 5 de 2015. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4232/Defensor%C3%ADa-solicita-plan-que-permita-protger-derechos-de-los-afiliados-a-Caprecom-ante-anuncio-de-su-liquidaci%C3%B3n-Caprecom-derecho-a-la-salud-salud-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Salud-EPS.htm>

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento	378
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud	341

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.1.2 Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud

En este periodo, los presuntos responsables de la vulneración del derecho a la salud, en su orden fueron: las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), los Hospitales de la Red Pública y el Ejército Nacional, entre otros, como se podrá verificar en el cuadro No. 2. y el anexo No. 2 en la parte final del capítulo.

Cuadro No. 2. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud.

Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO A LA SALUD	CANTIDAD
EPS	5.768
ARS	1.341
IPS	676
Hospitales	347
Ejército Nacional	252

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.2. El Derecho de petición

En cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia C-591 del 4 de diciembre de 2014, el Congreso de la República expidió la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 *“por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

Mediante la expedición de esta ley se solucionó el vacío normativo que la sentencia C-591 de 2014 había establecido y se generó la reviviscencia de las disposiciones



que regulaban el derecho de petición del Decreto 01 de 1984 (antiguo Código de Contencioso Administrativo).

Por lo tanto, la Ley 1755 sustituyó el Título II, Derecho de Petición, Capítulo 1; Derecho de Petición ante las autoridades – Reglas Generales, Capítulo II; Derecho de petición ante autoridades- Reglas Especiales y Capítulo III; Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la parte primera de la ley 1437 de 2011.

Sin embargo y pese a lo preceptuado, el Derecho de Petición sigue siendo el más vulnerado por las diversas autoridades y/o particulares que prestan servicios públicos donde una de sus conductas vulneratorias más recurrentes es no resolver de fondo lo solicitado en la petición. Conforme a lo anterior, el Sistema de Información Visión Web ATQ, reporta que durante el año 2015 se atendió un total de 3.586 quejas relacionadas con la vulneración al derecho de petición, siendo este derecho el segundo más vulnerado en todo el territorio nacional.

1.2.2.1. Conductas vulneratorias al derecho de petición

En cuanto a las conductas vulneratorias del derecho objeto de estudio en este acápite, el Sistema de Información Visión Web ATQ reporta que para el año 2015 las conductas que más afectaron el Derecho de Petición fueron en su orden de relevancia: no resolver de fondo la petición, la inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos y, no responder en los términos señalados en la ley tal cual se evidencia en el cuadro No. 3.

Cuadro 3. Conductas vulneratorias al derecho de petición. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
No resolver de fondo lo solicitado en la petición	1.663
Inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos	1.458
No responder en los términos señalados por la ley	479
Negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas	2
No atender de manera prioritaria las peticiones de reconocimiento de derechos fundamentales cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable o cuando se trate de garantizar la actividad periodística.	2

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
No prestar asistencia eficaz e inmediata al peticionario que la solicite para garantizar el ejercicio del derecho constitucional de petición.	2
Total	3.606

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.2.2. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición.

En relación con los presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de petición, en este periodo los tres principales responsables son: Autoridades administrativas del orden municipal, seguidos de autoridades administrativas de orden nacional y particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social, entre otros como se podrá verificar en el cuadro No. 4. y anexo No. 3 en la parte final del capítulo.

Cuadro No. 4. Presuntos responsables de las violaciones al derecho de petición. Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE PETICIÓN	CANTIDAD
Autoridades administrativas del orden municipal	659
Autoridades administrativas del orden nacional	463
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	382

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.3. Derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias

El 21 de agosto de 2015, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, decretó el Estado de Excepción en la frontera en el Estado Táchira, Venezuela; posteriormente mediante Decreto Presidencial Venezolano, 1989, se oficializó el Estado de Excepción en tres municipios del estado Zulia que hacen frontera con Colombia, luego se implementó el Estado de Sitio en la Zona Operativa de Defensa Integral - ZODI 4, y finalmente el 19 de octubre, día en el que se cumplían los 60 días del estado de excepción decretado para los municipios del estado Táchira mediante el Decreto 1950 del 21 de agosto de 2015, se expidió el Decreto 2054 en el que se establece la prórroga del estado de excepción, por sesenta (60) días más. Esto mismo sucedió con el resto de estados a los que se amplió la medida posteriormente.



En el marco de esta situación, se constituyeron hechos violatorios a los derechos humanos por parte –principalmente– de la guardia venezolana, concentrándose no solo en los citados estados, sino que se extendieron según las versiones de los connacionales, a otros municipios que no se encontraban incluidos en el estado de excepción.

Bajo este contexto, entre el 22 de agosto y el 31 de diciembre de 2015, la Defensoría del Pueblo recibió y dio trámite a 2611 quejas por vulneración a los derechos humanos de connacionales presuntamente por parte de autoridades venezolanas, proviniendo estas principalmente de la frontera Norte Santandereana (58%), sin dejar a un lado las quejas recepcionadas en varios departamentos del país con incidencia fronteriza como La Guajira (14%) y Arauca (5%), además de otros que aunque no compartan frontera con Venezuela, son el lugar de origen o residencia de familiares de los colombianos que retornaron (Atlántico, Sucre, Córdoba, Bogotá, etc.).

1.2.3.1. Conductas vulneratorias a los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2015.

Según las quejas recepcionadas, las principales conductas vulneratorias de los derechos humanos a las personas expulsadas en su mayoría forzosamente son: a la preservación de sus bienes y a la preservación de la unidad familiar. Al respecto cabe mencionar que durante la crisis fronteriza que atravesó el país en el año 2015, la mayoría de las familias retornadas no solo salieron dejando sus bienes muebles e inmuebles, también se encontraron casos en los que se separaron de su núcleo familiar; varias personas expresaron tener hijos menores de edad y parejas con doble nacionalidad o nacionalidad venezolana, que tuvieron que abandonar antes de ser expulsados del vecino país, en este sentido la desintegración familiar fue una causal de la precitada conducta.

Asimismo, varios connacionales expresaron sufrir injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones y ataques ilegales contra su honor y buen nombre, así como hostigamiento y persecución por la fuerza pública venezolana sin dejar a un lado las amenazas recibidas por las citadas autoridades venezolanas, como se podrá verificar en el cuadro No. 5. y anexo No. 4 en la parte final del capítulo.

Cuadro No. 5. Principales conductas vulneratorias a los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
A la preservación de bienes	678
A la preservación de la unidad familiar	464
Injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones, y ataques ilegales contra su honor y buen nombre	262
Hostigamiento y persecución por la fuerza pública	258
Amenazas por la fuerza pública	186

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

De la atención humanitaria realizada durante el año 2015 a los connacionales retornados y/o expulsados la Defensoría del Pueblo, registra que en la mayoría de quejas recepcionadas, los presuntos responsables de las vulneraciones de derechos tratados en este acápite fueron en su mayoría la fuerza pública venezolana, conforme lo podemos observar en el cuadro No. 6.

Cuadro No. 6. Presuntos responsables de las vulneraciones a los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2015

PRESUNTOS RESPONSABLES DE LAS VULNERACIONES A LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SUS FAMILIAS	CANTIDAD
Autoridades extranjeras	2.403
En estudio	101
Autoridades administrativas del orden nacional	69
Organismos electorales	13
Autoridades administrativas del orden distrital	7
Autoridades administrativas del orden departamental	6
Autoridades administrativas del orden municipal	4
Ejército	2
Policía Nacional	2



PRESUNTOS RESPONSABLES DE LAS VULNERACIONES A LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SUS FAMILIAS	CANTIDAD
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	2
Autoridades eclesiásticas	1
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	1
Total	2.611

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Para hacer frente a esta situación, la Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus competencias constitucionales adelantó sendas acciones como la participación en los Puestos de Mando Unificados (PMU) con el objetivo de coordinar acciones interinstitucionales de atención, entre ellas, la de salud, educación y reubicación de familias en el interior del país colombiano.

La Entidad realizó asimismo monitoreo permanente a la situación de albergues, hoteles (Villa del Rosario y Cúcuta (Norte de Santander)), y denominados hogares de paso para la asistencia humanitaria en Maicao (La Guajira), con el fin de verificar las debidas condiciones sanitarias, alimentarias y de salud para el bienestar de las personas afectadas.

De la misma manera, la Defensoría del Pueblo adelantó gestiones humanitarias en los puentes fronterizos donde se lograron resultados importantes en materia de repatriación de cadáveres, reubicación en otros lugares al interior del país, reunificación familiar, traslado de enfermos desde Venezuela, gestión para el paso de personas de la tercera edad y mujeres con menores y atención de la garantía del corredor humanitario por el que entran y salen los estudiantes.

Como resultado de los requerimientos elevados por la Defensoría del Pueblo, en diferentes secciones de Puesto de Mando Unificado, la Registraduría realizó jornadas con equipos de cedulaación en los puntos de albergue y puentes fronterizos.

A partir de un trabajo coordinado, se logró que la Cancillería facilitara y agilizara el proceso del otorgamiento de la nacionalidad a las personas que se ajustaran a los requisitos necesarios.

Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo, el 2 de septiembre de 2015 pidió medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la crisis de violación de los derechos humanos de los colombianos, a fin de evitar la consumación de daños irreparables por las medidas arbitrarias de las autoridades del vecino país.

1.2.4. Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

1.2.4.1. *Conductas más recurrentes en la violación al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2015.*

En los últimos informes anuales del Defensor del Pueblo presentados al Congreso de la República⁸ se aprecia que entre los derechos más vulnerados persisten los que afectan a las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Aún para el año 2015 se observa que estos derechos se encuentran entre los cinco más vulnerados que identifica la Defensoría del Pueblo.

A su vez, las cinco conductas vulneratorias más sobresalientes para el año 2015, son las siguientes: el incumplimiento en los términos para resolver oportunamente declaraciones, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado; la negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica; el incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa; la negación del derecho a la verdad, justicia y reparación y el incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado, como se aprecia en el cuadro No. 7 y tabla de anexos al final del Capítulo.

8 Derecho a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Ver Defensoría del Pueblo. Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República XXI "Los derechos humanos están presentes en todos los momentos de la vida" de enero a diciembre de 2013, Bogotá, D. C., 2014, pág. 64.



Cuadro No. 7. Principales conductas vulneratorias al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Incumplimiento en los términos para resolver oportunamente la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado	640
Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica	351
Incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa	281
Negación del derecho a la verdad, justicia y reparación	233
Incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado	155

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.4.2. Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. 2015.

Ahora bien, respecto a los presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, se registran en primer lugar las autoridades administrativas del orden nacional, seguidas de las autoridades administrativas del orden municipal, el Ejército Nacional y aquellas que están en estudio como se aprecia en el cuadro No. 8 y anexo No. 5 en la parte final del capítulo.

Cuadro No. 8. Principales presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	CANTIDAD
Autoridades administrativas del orden nacional	1.663
Autoridades administrativas del orden municipal	189
Ejército	125
En estudio	117

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.2.5. Derechos de las personas privadas de la libertad

Durante el año 2015, y de acuerdo al reporte de quejas elevadas ante la Defensoría del Pueblo, se encuentra que los derechos de las personas privadas de la libertad se siguen vulnerando de manera recurrente. Las 1.670 quejas registradas, corresponden en su orden a violaciones al derecho a la salud; al tratamiento penitenciario y a la integridad personal, entre otros, como se puede ver en el cuadro No. 9 y la tabla de anexos.

Cuadro No 9. Conductas vulneratorias a los derechos de las personas privadas de la libertad. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Violación del derecho a la salud	663
Violación del derecho al tratamiento penitenciario	546
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	181

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Ahora bien, en razón a que el derecho a la salud de la población reclusa resultó ser uno de los más vulnerados durante el año 2015, la Defensoría del Pueblo realizó visitas a los establecimientos de reclusión de los departamentos de Meta y de Antioquia, entre otros, en las cuales se evidenció la crisis en la prestación del servicio de salud, razón por la cual se emitió la Resolución Defensorial 066 del 12 de marzo de 2015.

De igual manera, el Defensor del Pueblo en ejercicio de su Magistratura Moral mediante comunicado de prensa se pronunció en contra de Caprecom y la Unión Temporal UBA- Inpec⁹; fue así que la Defensoría del Pueblo interpuso acción de tutela en contra de Caprecom, buscando la salvaguarda de los derechos a la vida y a la salud de 4.484 personas privadas de la libertad en el departamento del Meta, dado que un contratista de la EPS Caprecom anunció la suspensión de la prestación del servicio

9 Defensoría del Pueblo. "Defensoría denuncia a Caprecom y Unión Temporal UBA_ Inpec por violar derecho a la salud de internos en Antioquia y Meta". Marzo 16 de 2015. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3349/Defensor%C3%ADa-denuncia-a-Caprecom-y-a-uni%C3%B3n-temporal-UBA-Inpec-por-violar-derecho-a-la-salud-de-internos-en-Antioquia-y-Meta-c%C3%A1rceles-salud-Inpec-Caprecom-C%C3%A1rceles.htm>



de salud, sin que esta contara con algún plan de contingencia en la continuidad de aquel¹⁰.

Con respecto a los presuntos responsables de la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad, según lo reportado por el sistema de información Visión Web de la entidad, se encuentra que los directores de los establecimientos carcelarios, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, los funcionarios de cárceles municipales, entre otros, son quienes amenazan y vulneran los derechos al precitado grupo poblacional, como se puede ver en el cuadro No. 10:

Cuadro 10. Presuntos responsables de las violaciones de los derechos de las personas privadas de la libertad, año 2015.

PRESUNTOS RESPONSABLES	CANTIDAD
Directores de establecimientos carcelarios	1025
Inpec	251
Funcionarios de cárceles municipales	221
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	152
Policía Nacional	28
Ejército Nacional	8
Total general	1685

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

1.3. La protesta social en Colombia

Desde enero de 2015 el Grupo de Mediación de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas realiza un registro diario de hechos relacionados con conflictos sociales reportados en diferentes versiones web de periódicos de cobertura nacional y local, así como hechos advertidos en medios de comunicación alternativos por las Defensorías Regionales u otras fuentes; esta información se consolida en docu-

10 Defensoría del Pueblo. "Tutela de la Defensoría protege derechos a la vida y la salud de 4.500 internos sin atención desde hoy en el Meta". Diciembre 5 de 2015. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4555/Tutela-de-la-Defensor%C3%ADa-protege-derechos-a-la-vida-y-la-salud-de-4500-internos-sin-atenci%C3%B3n-en-Meta-Meta-c%C3%A1rceles-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-tutela-reclusos-Caprecom-C%C3%A1rceles.htm>

mentos titulados Reportes Diarios de Conflictos Sociales¹¹. Durante el 2015, la Defensoría del Pueblo elaboró 201 reportes mediante los que logró conocer de 1814 hechos de protesta social¹².

Con base en lo anterior, se estima que durante 2015 en Colombia se presentaron en promedio 151 manifestaciones o protestas sociales mensualmente, siendo abril el mes con el mayor número de hechos conocidos por la entidad (206) y enero el mes con menos registros (107). Se debe resaltar que la alta cantidad de manifestaciones del mes de abril guarda una relación directa con las diversas protestas ejecutadas por los maestros en el marco del paro de Fecode.

Igualmente se debe señalar que estas protestas sociales se concentraron en 328 municipios y en 30 departamentos del territorio nacional, siendo Bolívar (11,4%), el Distrito Capital¹³ (10,7%), Santander (7,3%), Valle del Cauca (6,3%) y Antioquia (6,2%) los departamentos que concentraron el mayor número de hechos; y Bogotá (11%), Cartagena de Indias (7%), Santiago de Cali, (4%), Barranquilla (4%) y Medellín (4%) el epicentro del mayor número de estas manifestaciones.

En cuanto al tipo de medidas ejercidas por los manifestantes, las principales acciones durante el 2015 fueron los plantones o concentraciones en espacios públicos y frente a las instituciones contra las que se protesta (29%); marchas o movilizaciones (27%); los bloqueos de vías o accesos de instalaciones (16%); los paros o ceses de actividades (8%); protestas que han escalado a disturbios en los que por lo general

11 Este reporte contiene noticias relacionadas con diversas formas de protesta social como marchas, paros, plantones bloqueos, etc.; pronunciamientos o denuncias de diversos sectores o grupos sociales; medidas o pronunciamientos institucionales que puedan beneficiar o generar malestar en algún sector o grupo de la sociedad; mediaciones, negociaciones o acuerdos entre las partes en conflicto; acciones contra representantes de diversas colectividades o funcionarios públicos, que se configuren como una vulneración a los DD. HH. El objetivo de este instrumento es realizar un monitoreo diario de situaciones de malestar social que siendo manifestas o latentes, pueden incrementar en el tiempo de no ser atendidas de manera oportuna. El realizar esta tarea a diario permite prever la escalada de un conflicto social, brindar información inicial para su caracterización y para la planeación de una posible intervención por parte de la entidad.

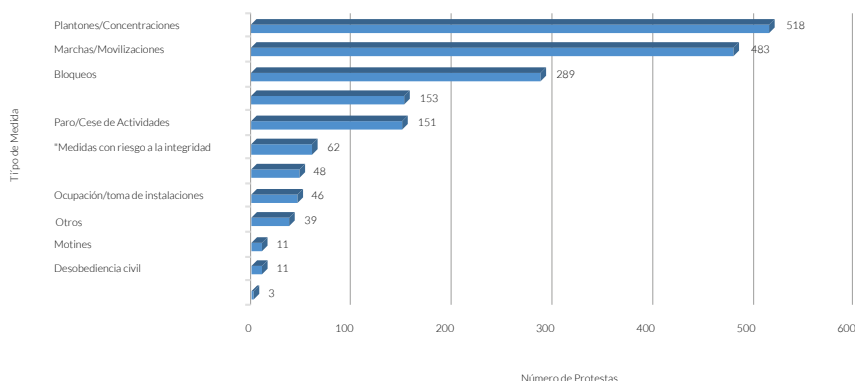
12 La protesta social, se entiende como la manifestación pública o medida de presión que realiza un grupo de ciudadanos organizados o no, para exigir la realización de derechos, expresar su malestar o desacuerdo ante acciones u omisiones gubernamentales o de particulares; para generar o impedir cambios, o para solicitar mejoras frente a las situaciones en las que hay desacuerdo. La protesta es la expresión de la existencia de un conflicto social, que según la radicalización o frecuencia de la realización de estas acciones, puede dar cuenta de un conflicto latente, manifiesto o en crisis.

13 Aunque el Distrito Capital no es considerado un departamento por sus dinámicas propias, dimensiones y funcionalidad se analiza cuantitativamente en esta categoría. Además, esto se hace con el fin de no restar visibilidad a los hechos y datos que se presentan en el departamento de Cundinamarca.



interviene la fuerza pública (8%), las medidas que ponen en riesgo la integridad física de los manifestantes –huelgas de hambre, crucifixiones, encadenamientos, etc. (3%); las invasiones de tierras o predios 3%, entre otras (6%).

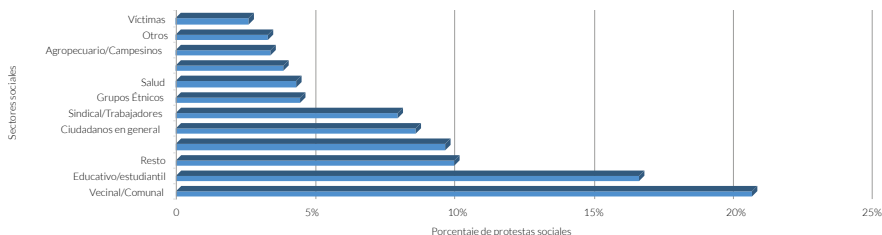
Gráfico 4. Tipo de medidas implementadas en las protestas sociales. Año 2015.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Grupo de Mediación-Dirección de Atención y Trámite de Quejas

De otra parte se encuentran los sectores de la sociedad que han participado de las manifestaciones públicas como mecanismo de protesta. Según el monitoreo realizado por la Defensoría del Pueblo, han sido los habitantes o grupos de vecinos vinculados a determinado territorio –vereda, corregimiento, barrio, localidad, etc.– (21%), la comunidad educativa –maestros y estudiantes– (17%), el sector transportador de bienes y personas (10%), la ciudadanía en general (9%); y los trabajadores sindicalizados o no (8%), los actores sociales que más se movilizaron durante 2015.

Gráfico 5. Sectores que participaron de las protestas sociales. Año 2015.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Grupo de Mediación-Dirección de Atención y Trámite de Quejas

Lo anterior sin restar importancia a otros sectores que impulsaron la movilización social durante el periodo de análisis, es el caso del sector agropecuario que ha pro-

testado en diferentes ocasiones por el incumplimiento de los acuerdos del paro de 2013 y 2014; profesionales de la salud y personal administrativo de centros hospitalarios que demandan a los gobiernos soluciones ante la crisis financiera que atraviesa el sector salud; comerciantes que se movilizaron en contra de la ley anticontrabando; indígenas del Norte del Cauca, La Guajira y Cesar que se manifestaron por su inclusión en políticas con enfoque diferencial y por el derecho al territorio; y víctimas que reclaman su derecho a la reparación integral.

De otra parte, con base en la información registrada, se lograron identificar algunas de las principales motivaciones que llevaron a los actores sociales a protestar durante el 2015. En esta medida se tiene que el 17,4% de las protestas sociales estuvieron asociadas a conflictos laborales. Dentro de este tipo de conflictos se han destacado el de Fecode y el Gobierno nacional; el de empleados del sector salud, principalmente de hospitales municipales, gobiernos locales y EPS; el de maestros y empleados administrativos de universidades públicas y sus directivas; y el de personas con algún tipo de vinculación a empresas de hidrocarburos como Ecopetrol y sus contratistas.

En segundo lugar, aparecen los conflictos cuya motivación es la falta o precaria prestación de un servicio público, o las dificultades que enfrentan los ciudadanos por la falta o ejecución de una obra pública (11,9%). Durante el año 2015 se observó el escalamiento de este tipo de conflictos, manifestándose de manera constante las acciones de hecho como los bloqueos de vías. El conflicto más visible de este tipo es el que tienen miles de ciudadanos de la costa caribe con la Empresa Prestadora del Servicio de Energía (Electricaribe).

En tercer lugar, se encuentran los hechos registrados entre enero y diciembre que dan cuenta de conflictos relacionados con el transporte y con el derecho a la movilidad que reclaman los usuarios (9,9%). Sobresalen en esta categoría las diferencias entre los transportadores de carga y el Ministerio de Transporte por medidas que permitan la sostenibilidad económica del sector; conflictos entre los gobiernos locales y los transportadores tradicionales por la entrada en vigencia de modelos de transporte masivos, por la formalización, por el proceso de chatarrización, por la implementación de fotomultas o peajes, por la contratación de vehículos de otras zonas, por la carencia o precaria prestación del servicio de transporte, por la falta o supresión de rutas en algunos sectores. Los casos más visibles están relacionados con Transmilenio y el SITP en Bogotá; MIO en Cali y Transcaribe en Cartagena.



En cuarto lugar, se encuentran las protestas sociales que evidencian un sentimiento generalizado en las comunidades y la sociedad colombiana de rechazo a acciones violentas, de defensa de los DD. HH. no reconocidos o vulnerados y un llamado a la paz y al fin del conflicto armado (9,5%).

Durante 2015 en varias ciudades del país hubo movilizaciones ciudadanas en contra del aborto, en rechazo a la violencia contra la mujer y reclamando el reconocimiento del feminicidio, por los derechos de los niños y niñas, por el orgullo y la reivindicación de los derechos de la población LGBTI; en rechazo a homicidios, secuestros y otros delitos, reclamando la protección a la integridad y la vida por parte del Estado, apoyo o rechazo al proceso de negociación de La Habana, entre otros.

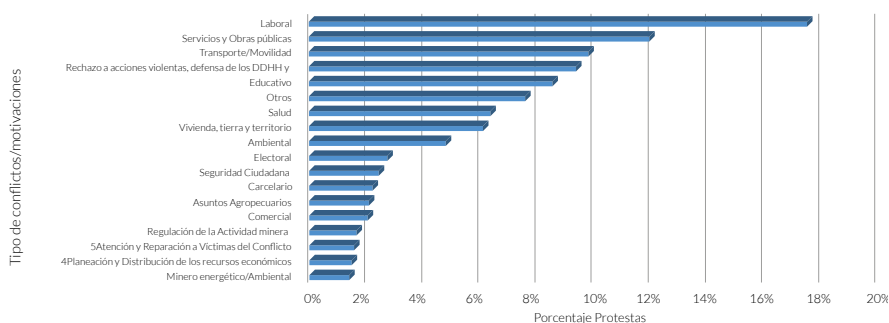
En quinto lugar, durante 2015 se presentaron diversas protestas que revelan la existencia de conflictos asociados a la vulneración del derecho a la educación básica o superior (8,6%), bien porque los manifestantes consideran que no ha sido garantizado en condiciones de calidad y/o cobertura por su prestador, sea público o privado; o porque la comunidad educativa siente que las medidas establecidas por el Estado o en el marco de la autonomía universitaria vulneran o no han garantizado este derecho, o bien porque las acciones de vigilancia y control ejercidas por el Ministerio de Educación han implicado el cierre de programas y facultades en algunas universidades.

Los principales conflictos educativos que se evidenciaron tuvieron como escenario las universidades y sus protagonistas fueron los directivos y estudiantes de los diferentes centros educativos, la comunidad educativa y las secretarías de educación en los casos de educación básica.

De otra parte, en la categoría otros conflictos que se encuentra en el sexto lugar (8%), fueron agrupados aquellos que a pesar de contar con una categoría, tuvieron menos de 25 registros durante el periodo de análisis. Entre estos se encuentran conflictos por diferencias entre grupos étnicos; los relacionados con las políticas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; el conflicto en la frontera colombo-venezolana, conflictos por cuestionamiento o reconocimiento de una autoridad o su gestión, por la administración de impuestos, tasas, tarifas que implican ajustes al alza; por el derecho a la justicia; por el uso y regulación del espacio público, entre otros.

Finalmente y aunque no se encuentran en los conflictos con mayor número de protestas registradas, durante 2015 hubo conflictos sociales y causas que llevaron a los colombianos a ejercer su derecho a protestar, como lo son: la crisis de la salud que pone en riesgo la garantía de este derecho para miles de usuarios; los conflictos por el derecho a una vivienda o al reconocimiento de propiedad de ciertas poblaciones sobre un territorio; conflictos por los efectos ambientales que generan el desarrollo de proyectos de infraestructura, energía y minería; manifestaciones de malestar por el proceso y los resultados de la elección de alcaldes, diputados, gobernadores y ediles; descontento entre las personas privadas de la libertad por situaciones como hacinamiento, calidad de la alimentación, derecho a la salud, etc.; la persistente manifestación de un conflicto agropecuario que reclama el cumplimiento de acuerdos pactados con el Gobierno nacional, recursos económicos para la financiación y asistencia técnica al agro, protección del sector ante las importaciones, entre otras solicitudes; y, las protestas que se gestaron en diferentes momentos del año por parte de los mineros tradicionales y artesanales ante las medidas gubernamentales percibidas como una limitación al desarrollo de su actividad y en consecuencia un riesgo a su subsistencia.

Gráfico 6. Conflictos sociales/motivaciones de las protestas. Año 2015.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Grupo de Mediación-Dirección de Atención y Trámite de Quejas

La Defensoría del Pueblo ha estado y seguirá atenta al acompañamiento de cada una de estas protestas, en el entendido de que son parte de un derecho constitucional que debe ser respetado y garantizado dentro del marco legal. En este sentido, la Entidad rechaza las vías de hecho que derivan en vulneraciones a las libertades fundamentales de otras personas ajenas a los movimientos sociales, y enfatiza en la



necesidad de fortalecer los mecanismos de concertación para evitar que estos crecientes brotes de inconformidad tengan consecuencias para la movilidad y el abastecimiento de los colombianos”¹⁴. En la segunda parte del documento se expondrán algunas de las principales gestiones que tuvo la Defensoría ante la conflictividad social que se vive en el país.

.....
14 Defensoría del Pueblo, 283 protestas sociales se presentaron en el país durante los primeros meses del año, marzo 13 de 2015 [en línea] <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3343/283-protestas-sociales-se-presentaron-en-el-pa%C3%ADs-durante-los-primeros-meses-del-a%C3%B1o-protestas-ind%C3%ADgenas-Cauca-Derechos-Humanos.htm> [citado el 14 de enero de 2016].

Anexo 1. Conductas vulneratorias al derecho a la salud. Enero-diciembre de 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias	6.342
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado)	743
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico	493
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento	378
Negación u obstaculización de las garantías necesarias para el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud	341
Negación, obstaculización o demora en el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud	212
Falta de adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la legislación relacionada con el derecho a la salud	201
Desconocimiento de las obligaciones del Estado relacionado con el derecho a la salud al concertar acuerdos con otros estados u organizaciones	170
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de continuidad en el servicio	165
Negación o coacción del derecho a escoger la administradora o prestador de salud	152
Omisión de protección especial en salud para grupos de personas vulnerables	133
Negación de condiciones dignas mediante la prolongación del dolor, del malestar cuando existen los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida	105
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por falta de diagnóstico oportuno	62
Incumplimiento de los deberes de dirección, coordinación, reglamentación y vigilancia de la prestación del servicio de salud ya sea por entidades públicas o particulares	60



CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Incumplimiento de las obligaciones de facilitar medicamentos esenciales. (Según los programas de acción sobre medicamentos especiales de la OMS)	60
Omisión o tergiversación de información fundamental para la protección de la salud o el tratamiento de una persona o grupo de personas	54
Inadecuada asignación de recursos públicos que impida el disfrute del derecho a la salud de personas especialmente las que pertenecen a grupos vulnerables	52
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por incapacidad de pago	44
Mora u omisión del empleador en pagar los aportes de sus trabajadores al sistema de salud	44
Retención de un paciente o de un cadáver	35
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	34
Suspender, revocar u omitir adoptar medidas, políticas o legislación que garantice la plena efectividad y el disfrute del derecho a la salud.	29
Inadecuada clasificación en el sistema de beneficiarios de programas de inversión social del Estado – Sisbén.	27
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	24
Falta de adopción de medidas que efectivamente reduzcan las tasas de mortalidad infantil y materna	21
Incumplimiento de medidas sanitarias adoptadas para impedir la introducción o propagación de una epidemia	19
Incumplimiento en la asignación y transferencia de recursos correspondientes al sistema de salud	19
Desviación de los recursos correspondientes al sistema de salud para otros fines	18
Falta de adopción de medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud	18
Falta de adopción de medidas para hacer cumplir las leyes que impiden la contaminación del agua, el aire y el suelo	12
Falta de adopción de un enfoque en salud basado en la perspectiva de género	12

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
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)	11
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	8
Falta de promulgación o adopción de medidas para disuadir a la población de prácticas médicas o culturales perjudiciales	5
Medidas regresivas incompatibles con las obligaciones básicas que en materia de salud ha contraído el Estado a nivel internacional	5
Total	10.108

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 2. Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud. Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO A LA SALUD	CANTIDAD
EPS	5.768
ARS	1.341
IPS	676
Hospitales	347
Ejército	252
Directores de establecimientos carcelarios	214
Autoridades administrativas del orden distrital	208
Autoridades administrativas del orden nacional	178
En estudio	162
Inpec	159
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	158
Autoridades administrativas del orden municipal	155
Autoridades administrativas del orden departamental	149
Policía Nacional	90
Cajas de Compensación Familiar	49
ARP	45



AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO A LA SALUD	CANTIDAD
Funcionarios de cárceles municipales	38
Entidades Públicas Prestadoras de Salud	22
Autoridades extranjeras	18
Medicina Legal	14
Armada Nacional	12
Funcionarios de juzgados	10
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	9
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	8
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	6
Sociedades de economía mixta	4
Fuerza Aérea	3
Funcionarios que prestan servicio público de educación	3
Particulares que prestan servicios públicos financieros	3
Funcionarios de fiscalías	2
Autoridades eclesiásticas	1
ISS	1
Registradora	1
Organización Territorial	1
Total	10.108

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 3. Presuntos responsables de violación al derecho de petición. Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE PETICIÓN	CANTIDAD
Autoridades administrativas del orden municipal	659
Autoridades administrativas del orden nacional	463
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	382
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	370
Ejército	301

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE PETICIÓN	CANTIDAD
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	292
Autoridades administrativas del orden departamental	175
En estudio	157
Autoridades administrativas del orden distrital	119
Policía Nacional	111
Organismos electorales	85
Particulares que prestan servicios públicos financieros	83
Funcionarios de fiscalías	65
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	44
Funcionarios de Juzgados	41
Inpec	20
Hospitales	19
Particulares que prestan servicios públicos de educación	19
Directores establecimientos carcelarios	17
Funcionarios que prestan servicio público de educación	16
Medicina Legal	16
Personerías Municipales	16
Comisiones de Regulación	15
Universidades Públicas	15
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	12
ISS	12
Icetex	8
Fuerza Aérea	7
Magistrados Consejo Superior de la Judicatura	6
Cajas de Compensación Familiar	6
Órganos Autónomos del Estado	6
Unidades Administrativas Especiales	6
Funcionarios de Cárceles Municipales	5
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	4
Instituto Nacional de Vías (Invías)	4
Autoridades Extranjeras	3
Magistrados de Tribunales	3
Funcionarios de los Concejos Municipales	3



AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE PETICIÓN	CANTIDAD
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	3
CTI	3
Contraloría General de la República	3
Particulares que prestan servicios públicos de notariado	3
Sociedades de Economía Mixta	3
Armada Nacional	2
Organización Territorial	2
Autoridades eclesiásticas	1
Cámaras de Comercio	1
Total	3.606

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 4. Conductas vulneratorias a los derechos reconocidos a los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
A la preservación de bienes	678
A la preservación de la unidad familiar	464
Injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones y ataques ilegales contra su honor y buen nombre	262
Hostigamiento y persecución por la fuerza pública	258
Amenazas por la fuerza pública	186
A preservar su documentación personal	181
A ser documentado	138
A la protección	89
Violación al debido proceso en trámite de deportación	70
A la salud	61
A no ser sometido a ninguna clase de esclavitud	35
A la no discriminación	34
Privación arbitraria de la libertad	31
Hostigamiento	25
Asistencia consular	23

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Libre movimiento y locomoción	17
A solicitar refugio	14
Violación al debido proceso en trámite de expulsión	12
Acceso a tener un nombre, un registro de nacimiento y nacionalidad	8
Asistencia legal	7
A la regularización o el entorno asistido	5
A ser juzgado sin dilaciones indebidas	4
A la comunicación	3
A solicitar asilo	3
Identidad cultural	3
Total	2.611

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 5. Principales presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2015.

AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	CANTIDAD
Autoridades administrativas del orden nacional	1663
Autoridades administrativas del orden municipal	189
Ejército	125
En estudio	117
Autoridades administrativas del orden distrital	62
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	32
Particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado	23
Personerías municipales	22
Policía Nacional	14
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	10
Particulares que prestan servicios públicos financieros	10
Autoridades administrativas del orden departamental	9



AUTORIDADES QUE VULNERAN EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA	CANTIDAD
Funcionarios de fiscalías	9
Cajas de Compensación Familiar	6
Icetex	6
Organismos electorales	5
Particulares que prestan servicios públicos de salud y seguridad social	5
Particulares que prestan servicios públicos de educación	4
Funcionarios de juzgados	3
CTI	3
Armada Nacional	2
Particulares que prestan servicios públicos domiciliarios	2
Magistrados de tribunales	1
Cámaras de Comercio	1
Funcionarios de los Concejos Municipales	1
Hospitales	1
Medicina Legal	1
DAS	1
Sociedades de Economía Mixta	1
Universidades Públicas	1
Total	2.329

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 6. Conductas vulneratorias a los derechos de las personas privadas de la libertad. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Violación del derecho a la salud	663
Violación del derecho al tratamiento penitenciario	546
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	181
Violación del derecho de petición	76
Violación del derecho a la vida	45

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Incumplimiento del deber de reintegrar a la sociedad a todas las personas privadas de la libertad en las condiciones que tenían cuando se produjo su detención	38
Violación del derecho al mínimo vital o subsistencia digna	37
Violación del derecho a la intimidad	28
Violación del derecho al debido proceso disciplinario	28
Violación del derecho a la libertad de expresión y de información	19
Violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la garantía de la autonomía personal	14
Violación del derecho a la libertad de asociación y reunión	5
Violación del derecho a constituir, organizar y participar en los comités de derechos humanos de personas privadas de la libertad	4
Violación del derecho a las libertades de conciencia y religión	1
Total general	1.685

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 7. Conductas vulneratorias al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Incumplimiento en los términos para resolver oportunamente, la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado	640
Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica	351
Incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa	281
Negación del derecho a la verdad, justicia y reparación	233
Incumplimiento de los programas de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado	155
Incumplimiento y/o negación de programas para la generación de ingresos y/o estabilización laboral	85
Negación de la ayuda inmediata, en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial	84



CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Negación de los trámites para registro civil, documento de identidad personal, y/o libreta militar	65
Violación del derecho a ser considerado desplazado	53
Negación del reconocimiento de la condición de desplazado	49
No garantizar el derecho a la indemnización de tierras, viviendas y al patrimonio	45
No adoptar medidas de protección para la vida, integridad y libertad y seguridad personales	42
Violación del derecho a la igualdad y a no ser discriminado por la condición de desplazado	41
Negación al acceso a información sobre actuaciones administrativas y judiciales sobre la protección de sus derechos	35
Incumplimiento y/o negación de programas de retorno o reubicación en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad	33
Impedir u obstaculizar la conformación de organizaciones de población desplazada	27
Negación a la recepción y/o valoración de la declaración	25
Incumplimiento en programas de acceso a tierras	20
Limitar, impedir o negar la atención en razón del género, edad, etnia o discapacidad	15
Negación del acceso a la educación	14
Negación del acceso a la salud y/o atención deficiente e inoportuna	10
Negación de programas de capacitación para la consolidación socioeconómica	8
Negar el derecho a la participación en los comités municipales y departamentales para la atención a la población desplazada	8
No proteger la propiedad o posesión de los bienes y la tierra teniendo en cuenta la condición de poseedores, tenedores, ocupantes o propietarios	8
Negación de la inscripción en el registro único de predios abandonados RUT	2
Total	2.329

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2015.

Anexo 8. Conductas vulneratorias al derecho de las personas privadas de la libertad. Año 2015.

CONDUCTAS VULNERATORIAS	CANTIDAD
Violación del derecho a la salud	663
Violación del derecho al tratamiento penitenciario	546
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes)	181
Violación del derecho de petición	76
Violación del derecho a la vida	45
Incumplimiento del deber de reintegrar a la sociedad a todas las personas privadas de la libertad en las condiciones que tenían cuando se produjo su detención	38
Violación del derecho al mínimo vital o subsistencia digna	37
Violación del derecho a la intimidad	28
Violación del derecho al debido proceso disciplinario	28
Violación del derecho a la libertad de expresión y de información	19
Violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la garantía de la autonomía personal	14
Violación del derecho a la libertad de asociación y reunión	5
Violación del derecho a constituir, organizar y participar en los comités de derechos humanos de personas privadas de la libertad	4
Violación del derecho a las libertades de conciencia y de religión	1
Total	1.685

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ



- » Además de alertar sobre las situaciones de riesgo que enfrenta la población civil en el marco del conflicto armado, la Defensoría ha servido de garante y mediador entre los diferentes actores de la confrontación armada.

B.2. La dinámica del conflicto armado en el territorio nacional

La dinámica del conflicto armado en el territorio nacional, durante el 2015, estuvo definida por:

1. El proceso de diálogo entre el gobierno y las FARC-EP en la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.
2. El proceso de elección de autoridades locales durante el año 2015.
3. La persistencia del conflicto armado y, en consecuencia, la vulneración de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, dado el proceso de expansión armada y el fortalecimiento de grupos armados ilegales pos-desmovilización de las AUC en zonas rurales y cada vez con una mayor influencia sobre entornos urbanos. De igual manera, la presencia y el accionar de facciones disidentes del proceso de desmovilización en articulación con grupos armados ilegales y de las guerrillas de las FARC-EP, el ELN y expresiones armadas del EPL.

Los anteriores hechos determinaron las siguientes tendencias:

2.1. Las FARC-EP

La ostensible disminución de las acciones bélicas de las FARC-EP contra la Fuerza Pública desde el 20 de diciembre de 2014, fecha en la que el Secretariado ordenó



a las unidades guerrilleras el cese unilateral del fuego en toda la geografía nacional implicó un compromiso de detener toda clase de operaciones militares ofensivas contra la fuerza pública y actos de sabotaje contra la infraestructura pública o privada. Aunque esta decisión no implicó el repliegue total de sus estructuras armadas en los territorios, ni la suspensión de las actividades políticas y económicas. El control sobre la vida cotidiana de los pobladores de distintos territorios, el reclutamiento y utilización de menores de edad y la exacción de economías lícitas e ilícitas persisten como generadores de conductas vulneratorias de Derechos Humanos e infracciones al DIH.

Solo en el período comprendido entre el 22 de marzo y el 19 de julio de 2015, durante la suspensión del cese al fuego unilateral, se registró el escalamiento del conflicto en el que hubo un incremento de las acciones bélicas de las FARC y, en consecuencia, la agudización del riesgo para la población civil por los hostigamientos contra las estaciones de la Policía Nacional y bases militares del Ejército Nacional como los atentados contra la infraestructura petrolera, vial, energética y de comunicaciones, que causó graves afectaciones a las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

La guerrilla de las FARC-EP continúa siendo el grupo armado ilegal con mayor presencia en el territorio nacional, en más de 325 municipios, según la información recaudada en el proceso de monitoreo del SAT de la Defensoría del Pueblo.

Durante la vigencia del cese al fuego unilateral de las FARC, declarado por las FARC-EP desde el 20 de julio de 2015, la Defensoría registró una disminución de las acciones violentas debido a que esta guerrilla ha cumplido con el compromiso de no ejecutar ataques armados contra la Fuerza Pública y la infraestructura económica del país. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, a través del monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas, observó la persistencia de las tareas de adoctrinamiento político y las acciones de control sobre las economías legales e ilegales, como la extorsión y exacción de rentas sobre las distintas fases de cultivo, producción y comercialización de la coca y la minería no formalizada, entre otras.

Las FARC-EP mantienen el control en los territorios con presencia histórica y continúan siendo el principal actor que vulnera los derechos fundamentales de la población civil, aun cuando han cumplido con el cese al fuego unilateral. El cumpli-

miento de los compromisos de las FARC de no reclutar a los menores de 17 años de edad y el anuncio de limpieza y descontaminación del territorio con presencia de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y munición sin explotar, así como el cumplimiento del Gobierno de la decisión de no realizar bombardeos contra las áreas campamentarias de las FARC, de suspender las labores de aspersión aérea con glifosato y de avanzar en la desarticulación de los grupos armados ilegales, hace prever la no ocurrencia de acciones bélicas con efectos indiscriminados y la inhibición en el empleo de métodos o medios de combate cuyos efectos no es posible limitar de conformidad con lo prescrito en las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En relación con los seis (6) meses del cese al fuego y hostilidades declarado por las FARC-EP a partir del 20 de julio de 2015, la Defensoría del Pueblo, a través del monitoreo adelantado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, destacó la reducción considerable de las acciones armadas de esta organización guerrillera que se evidenció en el bajo número de hostigamientos y ataques contra la Fuerza Pública y la no ejecución de atentados contra la infraestructura petrolera, energética y vial del país que fuesen de presunta autoría de las FARC.

Luego del traspies que se presentó en el proceso de negociación con las FARC, a raíz de la ruptura de la tregua por parte de esa guerrilla, entre el 22 de mayo y el 19 de julio de 2015, que se tradujo en una escalada violenta que durante dos meses impactó el ecosistema, la prestación de los servicios públicos y la comisión de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, las FARC, desde el 20 de julio a enero de 2016, había cumplido de manera significativa con el cese de las acciones ofensivas. De igual manera, durante este periodo, el Gobierno nacional también cumplió el compromiso de desescalar la confrontación armada y no bombardear las zonas de presencia de las FARC.

En el siguiente cuadro se consolidan las acciones registradas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en los seis (6) reportes elaborados durante el semestre de observación de la tregua unilateral.

Cuadro 1.

Tipo de evento	Total
Ataques y/o hostigamientos contra la Fuerza Pública.	10
Enfrentamientos armados o combates:	
FARC vs. Ejército Nacional	9
FARC vs. Grupos Posdesmovilización	6
Accidentes por minas antipersonal y artefactos explosivos:	
Víctimas	11
Desactivación	1
Comunidades confinadas	1
Homicidios	5
Atentados contra la integridad personal	1
Amenazas	4
Desplazamientos forzados	2
Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes	8
Secuestros	4

Fuente: Monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, las FARC incumplió eventualmente el cese unilateral al fuego en 10 casos en los que se registraron ataques u hostigamientos con arma de fuego contra la Fuerza Pública. Es importante señalar que durante los seis meses de cese al fuego, las FARC no emplearon armas no convencionales tales como “tatucos”, morteros artesanales, cilindros cargados con explosivos, carro o vehículos bombas u otro tipo de arma para atacar a las unidades e instalaciones militares y de policía que hayan afectado de manera indiscriminada a la población y a los bienes civiles.

Los 15 combates o enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y las FARC o de esta guerrilla con otros grupos armados ilegales, registrados el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) en su monitoreo, no se consideran constitutivos de violación a la tregua unilateral de las FARC, en la medida en que no se ha podido establecer de quién fue la iniciativa.

De igual modo, acontece con los accidentes por minas antipersonal o artefactos explosivos improvisados en los que no es posible establecer cuando fueron sembrados o instalados esas armas mortíferas. Sin embargo, es evidente las graves afectaciones que causaron a las víctimas civiles o de la Fuerza Pública que activaron un campo minado o los efectos sobre las comunidades que vieron restringida su movilidad y la posibilidad de acceder a las zonas donde realizan de forma cotidiana las tareas de caza, pesca y cultivo de pancoger.

En el cuadro 2 se hace una comparación de los hechos que se registraron durante el periodo de dos meses en el que se suspendió la tregua unilateral de las FARC y los seis meses durante los cuales ha estado vigente de forma continua el cese de las hostilidades por parte de esta agrupación guerrillera.

Cuadro 2

Eventos registrados del 22 de mayo al 19 de julio de 2015 (PERIODO DE SUSPENSIÓN DE LA TREGUA) y del 20 de julio al 19 de enero de 2016 (CESE DE HOSTILIDADES) - PRESUNTO AUTOR FARC

EVENTOS REGISTRADOS		PERIODO DEL 22 DE MAYO AL 19 DE JULIO DE 2015 - RUPTURA DE LA TREGUA	PERIODO DEL 20 DE JULIO AL 20 DE ENERO DE 2016 - CESE DE HOSTILIDADES
TIPO DE EVENTO	SUBTIPO DE EVENTO	TOTAL	TOTAL
Acciones Armadas	Actos De Terrorismo	19	0
	Ataque A Bien Civil	20	0
	Ataque A Infraestructura De Comunicaciones	1	0
	Ataque A Infraestructura Eléctrica	14	0
	Ataque A Infraestructura Petrolera	16	0
	Ataque A Instalaciones De La Policía Nacional	8	0
	Ataque A Instalaciones De Las Fuerzas Militares	3	0
	Ataque A Misión Médica	1	0
	Combates	36	15
	Emboscada	5	0
	Hostigamientos	36	10
TOTAL ACCIONES ARMADAS		159	25
Amenazas e intimidaciones	Generalizadas	7	4
	Selectivas	8	
TOTAL AMENAZAS E INTIMIDACIONES		15	4
Desplazamiento forzado	Masivo	3	2
TOTAL DESPLAZAMIENTO FORZADO		3	2
Homicidios	Líderes comunitarios	1	1
	Otros	1	4
TOTAL HOMICIDIOS		2	5
Minas antipersonal (MAP/MUSE)	Accidentes	14	11
		14	11
TOTAL MINAS ANTIPERSONAL (MAP/MUSE)		14	11
Reclutamiento forzado	Niños, niñas y adolescentes	1	8
TOTAL RECLUTAMIENTO FORZADO		1	8
Secuestro toma de rehenes	Secuestro	3	4
		3	4
TOTAL SECUESTRO TOMA DE REHENES		3	4

Fuente: Bitácora Diaria de Eventos (Unidad para las Víctimas) y monitoreo SAT de la Defensoría del Pueblo



2.1.1. Los impactos humanitarios para la población civil durante los seis meses de la tregua

No obstante, las FARC, en términos generales, han disminuido su acción ofensiva contra la infraestructura y la Fuerza Pública, en los seis meses de cese al fuego se continuó observando acciones de control social y poblacional en los departamentos donde han contado con importante presencia e influencia histórica, principalmente en Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Putumayo, Vaupés y Guaviare, en donde imponen restricciones a la movilidad de la población civil, cobran extorsiones, establecen normas de conducta a los pobladores, realizan señalamientos y amenazas contra familiares de personas que haya prestado el servicio militar obligatorio o que sean familiares de desmovilizados y a las mujeres de los centros poblados por sostener relaciones sentimentales con miembros de la Policía Nacional, cometen presuntos reclutamientos de niños, niñas y adolescentes y atentados contra la vida, la integridad y libertad personal.

2.1.2. Homicidios y atentados contra la integridad personal

3 de agosto de 2015. Un hecho violento relacionado con el control poblacional de las FARC es el homicidio del señor Gilmar Genaro García Rodríguez, representante legal del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera del municipio de Tumaco (Nariño) que al parecer cometieron integrantes de las FARC, cuando el líder comunitario transitaba por la vía que conduce a la comunidad rural de Los Robles (parte del Consejo Comunitario Rescate Las Varas), y al llegar a la vereda El Aguacate, hombres armados lo obligaron a bajarse del vehículo en el que se transportaba y lo aislaron para luego asesinarlo. La zona del homicidio es de influencia de la Columna Móvil Daniel Aldana y del Frente 29. Las FARC, en comunicado emitido el 19 de agosto de 2015, condenan el homicidio del señor Genaro García y señalan que “no es política de nuestra organización atentar contra la vida de líderes y dirigentes sociales o políticos”.

22 de agosto de 2015. Huila, Campoalegre. El arrocero Álvaro Cortes fue víctima de un atentado cuando fue lanzada una granada contra su vivienda ubicada en el barrio la Floresta del municipio de Campoalegre. El señor Álvaro había recibido llamadas extorsivas de presuntos integrantes de las FARC, pero no lo denunció a la Policía.

17 de septiembre de 2015. Fue asesinado el concejal y candidato al Concejo Municipal de El Charco, señor Wilber Arroyo, en la cabecera municipal de El Charco (Nariño). Si bien es cierto no se conoce la autoría de este homicidio, en la zona urbana de esta localidad es fuerte la presencia de integrantes de las FARC EP.

El 26 de noviembre a las 11:30 a. m. presuntos integrantes del Frente 36 de las FARC, asesinaron a tres integrantes de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el corregimiento de Puerto Claver, en el municipio El Bagre (Antioquia), uno de ellos era un cabecilla de ese grupo ilegal en la zona.

2.1.3. Amenazas y desplazamientos forzados

Desde el 6 de agosto de 2015 se da a conocer la ocurrencia de desplazamientos forzados de varios docentes que han manifestado haber recibido amenazas presuntamente por parte del Frente 18 de las FARC, las cuales comenzaron de manera inmediata una vez fueron llegando uno a uno los docentes que habían ganado recientemente el concurso de la Secretaría de Educación Departamental y que se acercaban a sus plazas a tomar posesión de sus cargos en zona rural de Ituango.

Las amenazas y actos intimidatorios se dieron mediante llamadas, directamente, y a través de actores civiles con reconocimiento en la zona. Hasta el momento, serían 19 los docentes que han manifestado recibir amenazas de los siguientes Centros Educativos Regionales (CER): vereda El Quindío, vereda Bajo Inglés, vereda Tinajas, vereda La Lomita de Santa Rita, del corregimiento Santa Rita, de la vereda Mandarino, IE Jesús María Valle del Corregimiento La Granja y CER de la vereda Monte Alto.

Un hecho denunciado, considerado muy grave, se relaciona con amenazas contra pobladores de zonas rurales del Putumayo (San Miguel), particularmente, aquellos ubicados en la frontera con el Ecuador, donde se les ha conminado para que escojan a las personas que deben ser instruidas en el manejo e instalación de explosivos.

21 de agosto de 2015. Caquetá, Florencia, Corregimiento San Pedro (predio Santa Bárbara). Desplazamiento forzado de 23 familias. Las familias desplazadas reportaron que el 17 de agosto de 2015 hacia las 11:30 de la noche, llegaron unos sujetos hasta el predio hacienda Santa Bárbara y amenazaron a los habitantes de la invasión,



le quitaron la moto a un señor, les hicieron caminar una hora hasta donde se encontraban dos hombres que se identificaron como Esenover y Duberney del Frente 3 de las FARC, quienes les advirtieron que les daban dos días para salir de la Hacienda. Con anterioridad los pobladores de la invasión ubicada en la hacienda Santa Bárbara habían recibido un panfleto de fecha 26 de julio de 2015, en el que les reiteraban que debían desocupar el predio que habían invadido.

En principio, las autoridades manifestaron que existían dudas sobre el desplazamiento forzado, entre otras cosas, porque las familias habían llegado con enseres nuevos y se negaban a declarar. Sin embargo, ante la Defensoría del Pueblo Regional Caquetá se presentaron 23 familias, que rindieron declaración por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Respecto de este caso es preciso mencionar que en febrero de 2015 un líder campesino informó que el 28 de enero de 2015 miembros del Frente 3 de las FARC había citado a 6 líderes y les ordenó salir de la zona “o serían declarados objetivo militar”. Este es el antecedente más cercano con respecto a las presiones que estaría emitiendo el Frente 3 de las FARC para que los “invasores” desalojaran el predio denominado Hacienda Santa Bárbara.

23 de agosto de 2015. Putumayo - San Miguel (veredas Tres Islas, San Antonio del Comboy, Palmira, Mandor, Cabaña, Campiña, Sábalo, Sabalito, Candelaria, San Lorenzo, Jordán Ortiz, Nueva Esperanza, Betano, Guisita, Guisia, Limón, Olivo, Llanos, Costeños y demás veredas circunvecinas del área del puente internacional). En la última semana de agosto de 2015 circuló un panfleto firmado por el Frente 48 de las FARC en el que se comunicó a las comunidades de las veredas circunvecinas del área del puente internacional, que se tomaran medidas respecto de “los minados”, por la cual se restringía las actividades de cacería, pesca y la utilización de “caminos viejos”, rastros y la margen del río, con el fin de evitar accidentes trágicos con estos artefactos y sugieren la utilización exclusiva de los caminos principales y las áreas de trabajo tradicionales.

4 de septiembre de 2015. Putumayo - San Miguel (Vereda Jordán Guisía). La guerrilla de las FARC amenazó a los pobladores con recibir doctrina y entrenamiento en el manejo, elaboración, instalación/desinstalación y activación de artefactos explosivos improvisados y minas antipersonal, vinculándolos en el conflicto armado. El 4 de septiembre de 2015 las FARC presionaron a los habitantes del municipio de San Miguel para que asistieran a la zona rural de la vereda Jordán Guisía del municipio de Valle del Guamuez, en el que se les conminaba a pagar extorsiones y se les amenazaba con “multas y sanciones” en caso de que no obedezcan los designios del grupo armado ilegal. Como agravante se exigió que cada familia residente, propietaria, poseedora o arrendataria debía “delegar” a una persona (hombre o mujer) para ser

entrenado por la guerrilla en la elaboración e instalación de artefactos explosivos y minas antipersonal, además, amenazaron de muerte a las personas y familiares que se atrevieran a denunciar esta situación ante las autoridades competentes.

7 de septiembre de 2015. Cauca – Sucre (vereda El Paraíso). El Personero Municipal de Sucre reportó que el día 7 de septiembre líderes de la veredas Crucero Bello y El Paraíso informaron que personas armadas identificados como miembros de la columna móvil Jacobo Arenas de las FARC, los reunieron y amenazaron si apoyaban a la candidata Leidy Muñoz, perteneciente al movimiento político Alianza Social Indígena ASI, advirtiéndole que habrían consecuencias si aparecía algún voto por la candidata en esas veredas.

2.1.4. Reclutamiento y desvinculación de niños, niñas y adolescentes

25 de agosto de 2015. Nariño - Tumaco (Zona rural). Miembros del Batallón de Selva No. 53 “Coronel Francisco José González” adscritos a la Vigésima Tercera Brigada en operativos en zona rural de Tumaco recuperaron un menor de edad al parecer integrante de las FARC.

El 5 de noviembre de 2015, en la Serranía del Perijá en la zona fronteriza entre el departamento de La Guajira y la República Bolivariana de Venezuela, fue reclutado un niño indígena Kankuamo de 15 años de edad, por una estructura armada perteneciente al Frente 19 “José Prudencio Padilla” de las FARC-EP. La familia del niño solicita su desvinculación de las filas de la guerrilla.

El 10 de noviembre de 2015. En la comunidad de Puerto Nuevo (comunidad Indígena), del municipio de Carurú (Vaupés), funcionarios del ICBF reportaron la desvinculación de dos niñas de 14 y 15 años de edad. Se conoció que las niñas pertenecientes a las etnias Cubeo y Tucano llevaban tres años en las filas de las FARC y que eran utilizadas para hacer labores de inteligencia contra los soldados del Ejército Nacional y para el entrenamiento militar.

El 23 de noviembre de 2015, se presentó el reclutamiento de dos adolescentes en la comunidad indígena de Buenos Aires del corregimiento departamental de Pacoa en el departamento del Vaupés. Ese día arribaron a la comunidad de Buenos Aires cuatro (4) personas vistiendo prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares quienes se identificaron como miembros de la compañía Urías Cuéllar del Frente Primero de las FARC, quienes reclutaron a las menores de edad. Una de las adolescentes fue devuelta a su comunidad, por presentar fuerte dolores en la pierna derecha a causa



de una mordedura de serpiente sufrida meses atrás. La otra menor de edad quedó vinculada en las filas de las FARC.

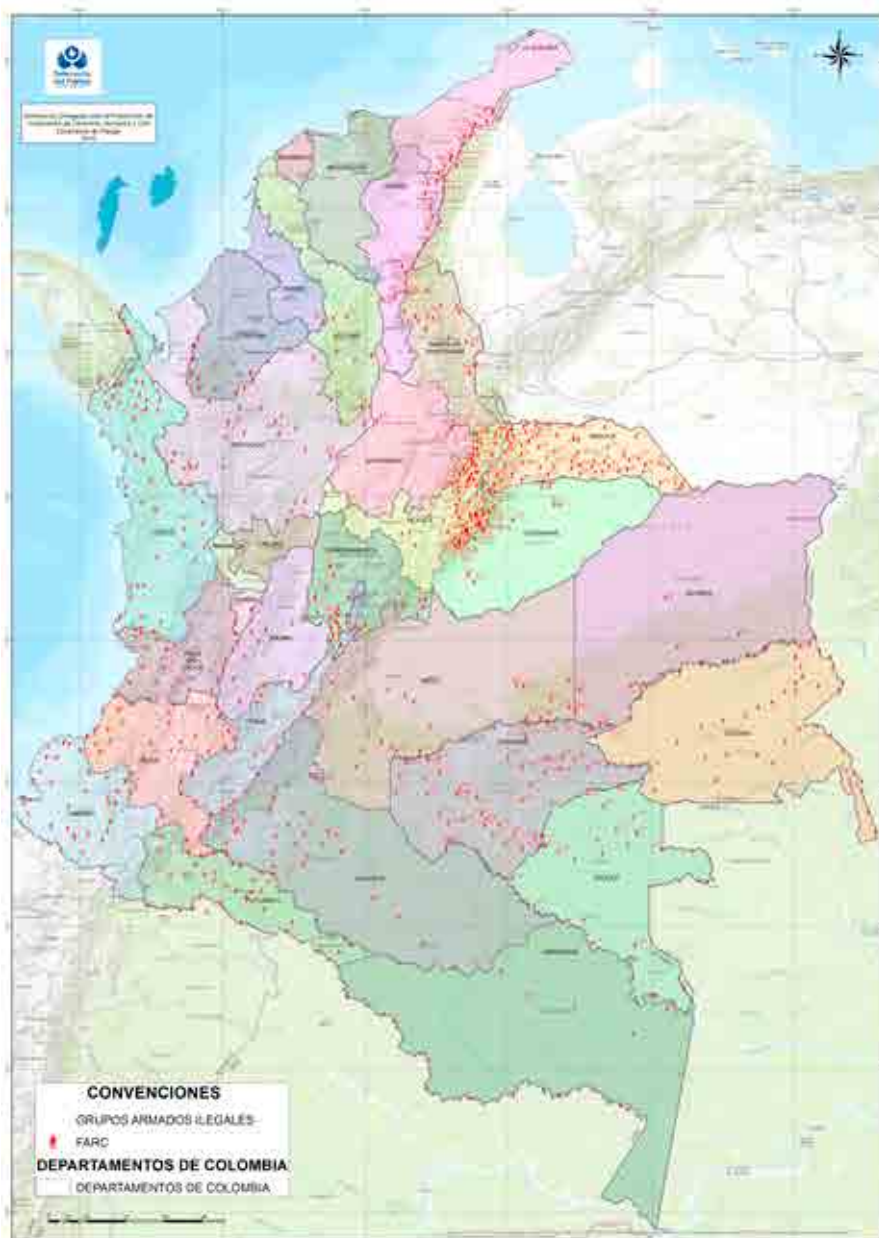
17 de diciembre de 2015. Se tuvo conocimiento que dos familias campesinas de la zona rural del municipio de Miraflores (Guaviare) se vieron forzadas a desplazarse por temor a que la guerrilla reclutara a sus hijos: dos jóvenes varones de 16 años y una joven de 15 años. Denuncian que en diciembre de 2015 la guerrilla reclutó a otros dos jóvenes de 16 años que estudiaban en el internado de la vereda. Debido a las enormes distancias, la población solo pudo acceder a la Defensoría del Pueblo el 14 de enero de 2016.

2.1.5. Secuestros y retenciones ilegales

6 de septiembre de 2015. Cauca - Puerto Tejada (Barrio Centro). Las señoras De-yanilla Bocanegra Giraldo y María Rubiela Montenegro fueron obligadas a subir a una camioneta blanca por tres hombres armados. La policía respondió tratando de evitar esta acción, pero los hombres con los rehenes huyen. Sin embargo, el patrullero Carlos Yonier González alcanza a subirse en el platón del vehículo y persigue a estos hombres. Al llegar al sector conocido como el “callejón del muerto” el vehículo se vuelca generando la muerte de las dos mujeres secuestradas y del patrullero de Policía. Según información del CTI los tres captores pertenecen a la guerrilla de las FARC, debido a la evidencia que encontraron en dicha camioneta (memoria USB y propaganda guerrillera) y se encuentra en investigación su presunta participación en la organización ilegal.

25 de noviembre de 2015. Municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá). Aproximadamente a las 10:40 a. m., fueron secuestrados por integrantes del frente 62 Combatientes del Yará de las FARC, el señor Jesús Ángel Rojas Delgado, soldado regular del Ejército Nacional, quien se encontraba de permiso y Adriana Yiset Diosa Ibáñez, menor de edad y novia de dicho soldado, en la Vereda Las Damas. La adolescente Adriana Yiset fue liberada el mismo 25 de noviembre de 2015 y el soldado Rojas Delgado permaneció en poder de las FARC hasta el día 9 de diciembre de 2015 cuando fue liberado y entregado a una delegación del CICR.

Mapa 1. Aproximación a la presencia armada de las FARC-EP





2.2. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

En relación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se registra el aumento de su presencia y su capacidad bélica en desarrollo de un proceso de expansión y consolidación desde la frontera oriental del Catatumbo, en Norte de Santander, hasta Arauca y cruza el centro del país por el sur del Cesar, Magdalena Medio, norte, nordeste y bajo Cauca antioqueño hasta la costa Pacífica del Chocó y con pretensiones de seguir hacia la costa del Valle del Cauca.

El incremento en el último año de las acciones armadas del ELN obedece al interés de mostrar capacidad militar de cara al inicio de un proceso de diálogo con el Gobierno nacional.

El fortalecimiento de la presencia y capacidad armada del ELN podría explicarse por el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA) y mujeres y en el intercambio de combatientes entre guerrillas, lo que supondría el desarrollo de acuerdos y alianzas políticas que no inferen el combate conjunto contra enemigos comunes. En varios territorios de la franja anteriormente referida, se ha conocido información de que han llegado integrantes de las FARC-EP y el ELN, los primeros presentando a los segundos como los nuevos encargados de controlar el territorio.

En materia de enfrentamientos entre actores armados ilegales y combates con la Fuerza Pública, el principal escenario de riesgo para la población civil es precisamente la expansión territorial del ELN y la confrontación con grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC, en territorios donde las FARC-EP tenían acuerdos para el control de las rentas ilegales o de repartición del control territorial.

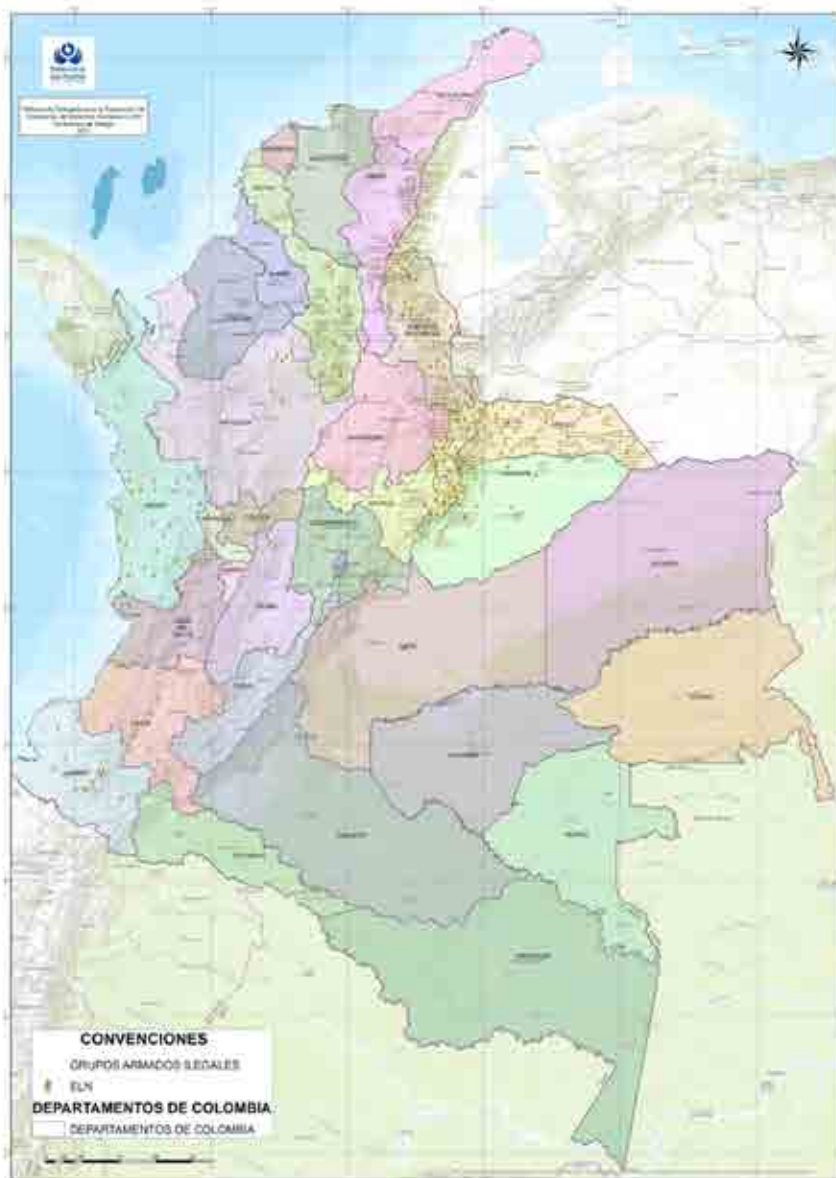
El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tiene fuerte influencia en los departamentos de Arauca y Norte de Santander; también en los departamentos de Antioquia, Chocó, Bolívar, Cesar, Santander, Norte de Santander, Casanare, Boyacá, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Risaralda, y el Distrito Capital de Bogotá.

En el nororiente colombiano el ELN tiene una presencia considerable en los departamentos de Arauca, Casanare, Boyacá, Norte de Santander, en el Sur de Bolívar, Sur del Cesar, a través de estructuras que dependen de los Frentes de Guerra Nororiental y Darío Ramírez Castro, así como redes de milicias y estructuras urbanas en dos de los principales centros urbanos como Cúcuta y Barrancabermeja.

En esta región del país el ELN ha incrementado las acciones de propaganda política, los ataques contra la Fuerza Pública, los atentados contra el oleoducto Cañón Limón Coveñas, los homicidios selectivos contra líderes sociales y personas socialmente estigmatizadas por consumir o expender alucinógenos, las extorsiones, el secuestro, entre otras conductas violentas.

De las 58 situaciones de riesgo identificadas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, en 16 el ELN fue el actor armado presunto generador de esas amenazas en los departamentos de Arauca, Antioquia, Bolívar, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Nariño y Norte de Santander.

Mapa 2. Aproximación a la presencia armada del ELN





2.3. Los Grupos Armados Ilegales Posdesmovilización de las AUC

En el 2007, la Defensoría del Pueblo identificó nuevas estructuras armadas ilegales conformadas por excombatientes y desmovilizados de las AUC y nuevos integrantes reclutados mediante diferentes modalidades. Estos grupos se enfrentaban a grupos guerrilleros por el control de territorios, proferían amenazas y asesinaban a supuestos miembros o colaboradores de la guerrilla

En el 2010 la Defensoría del Pueblo denunció el rearme de participantes del proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), el reclutamiento y muerte violenta de participantes en el proceso, ante la negativa de rearmarse. A partir del 2013 se observó una fase de reacomodamiento en la que se identifican 10 estructuras armadas unas mayores y otras más pequeñas de carácter regional.





Estos grupos armados organizados se caracterizan además por la flexibilidad y fácil adaptación a las circunstancias y condiciones de operación, particularmente, a los cambios en los distintos circuitos legales e ilegales de la economía, así como a las estrategias de neutralización de la Fuerza Pública; construyen alianzas con los adversarios; confrontan o eliminan bases sociales del contrario; cooptan o instrumentalizan a pandillas, combos y bandas delincuenciales en los centros urbanos; en la zona rural se movilizan y patrullan como verdaderas estructuras armadas vistiendo uniformes camuflados, portando armas largas, sostienen hostilidades con otros grupos armados y controlan el territorio y la población; en los centros poblados y áreas urbanas actúan a través de células o grupos pequeños vestidos de civil, portando armas cortas o como se dijo anteriormente realizando acciones delictivas en asocio con otras organizaciones delincuenciales o criminales para disminuir el costo político de sus actividades ilícitas.

La Defensoría del Pueblo reconoce los importantes avances en el combate y desarticulación de los grupos armados posdesmovilización de las AUC (GAPD) así como la respuesta institucional a las advertencias y requerimientos formulados por la Defensoría del Pueblo

No obstante, a través del monitoreo y análisis de riesgo se ha identificado la persistencia del fenómeno en distintos territorios, con afectación a los derechos fundamentales de las comunidades y grupos sociales.



Los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC centran su accionar en los siguientes objetivos: 1. Disputar el territorio a las guerrillas o realizar acuerdos temporales; 2. Controlar el negocio de la coca en todas las fases, la minería ilegal, el contrabando de combustible, el lavado de activo y el microtráfico; 3. Cobrar extorsiones o contribuciones forzosas al comercio, transporte, a la agroindustria y a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, así como otras infraestructuras que se implanten en el territorio y 4. Interferir la garantía y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y limitar las libertades fundamentales de los pobladores y de los líderes sociales; 5. Manejar los préstamos de usura y los negocios relacionados con la prostitución; 6. Interferir y permear a la institucionalidad local y regional mediante la presión o por medio de alianzas con los gobernantes y autoridades territoriales.

Los grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC y otras estructuras armadas que ejercen control territorial en zonas donde anteriormente actuaron los grupos paramilitares u organizaciones armadas que prestaban servicios a los bloques de las autodefensas, son los que actualmente generan mayores consecuencias humanitarias en la población civil rural y urbana.

La principal estructura armada son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), conocida en algunos territorios como Urabeños y por el Gobierno Nacional como Clan Úsuga. Este es el grupo que muestra un proceso más acelerado de expansión en varios territorios, y es el que sostiene más frentes de combate y violencia con otros grupos armados al margen de la ley.



En las zonas urbanas, las AGC actúan en forma indirecta a través de alianzas y procesos de cooptación e instrumentalización de grupos de criminalidad local para realizar: amenazas, labores de sicariato, microtráfico, cobro de extorsión, explotación sexual con fines comerciales de menores de edad y mujeres, entre otras acciones violentas.

Las AGC en forma directa o a través de organizaciones locales desarrollan funciones propias del Estado (seguridad, justicia, tributación, etc.) y ejercen el control poblacional, por medio de amenazas, intimidaciones, el desplazamiento forzado y el confinamiento de las comunidades.

El interés por ocupar los espacios dominados por las FARC configura riesgos de vulneraciones de los derechos humanos para la población civil que habita los territorios que eran controlados por esta guerrilla.

Los grupos posdesmovilización buscan ser reconocidos como actor armado y acceder a beneficios jurídicos. Sin embargo, el Gobierno nacional ha manifestado que no serán reconocidos como actores políticos.

Es importante señalar que en todas las macrorregiones desde el año 2014 se reportan actividades de grupos armados ilegales con distintas denominaciones e incluso disidentes de estructuras más amplias de los grupos posdesmovilizados con capacidad bélica considerable por la utilización de armas largas y explosivos y con potencial de impacto, principalmente, frente a grupos poblacionales defensores de derechos humanos como reclamantes de tierras, líderes, comunidades que habitan en zonas de expansión de economías extractivas en procesos de resistencia y poblaciones socialmente estigmatizadas en especial en los centros urbanos.

Las principales conductas vulneratorias de los derechos humanos y repertorios de violencia de los grupos armados ilegales pos desmovilización de las AUC que afectan a la población civil son los siguientes:

Principales vulneraciones y grupos sociales afectados

Principales conductas que vulneran los derechos humanos

1. Homicidios
2. Desplazamiento forzado
3. Confinamiento
4. Reclutamiento forzado y utilización de niños, niñas y adolescentes.
5. Extorsión
6. Amenazas
7. Ataques con artefactos explosivos improvisados
8. Violencia sexual
9. Restricción a la movilidad
10. Desaparición forzada
11. Tortura y muerte por desmembramiento



Grupos sociales afectados

1. Niños, niñas y adolescentes (reclutamiento y utilización ilícita)
2. Comerciantes, ganaderos, agricultores, campesinos, mineros, docentes, contratistas, tenderos, entre otros (extorsión, amenaza y homicidio, ataques con artefactos explosivos.)
3. Transportadores informales
4. Desmovilizados (reclutamiento)
5. Servidores públicos (amenaza y homicidio)
6. Líderes sociales, defensores DDHH, reclamantes de tierras, representantes de víctimas (amenaza y homicidios)
7. Mujeres y niñas (violencia sexual)

La reconfiguración de estructuras relacionadas con los antiguos grupos de autodefensa, en un contexto de posacuerdo, se prevé en dos líneas:

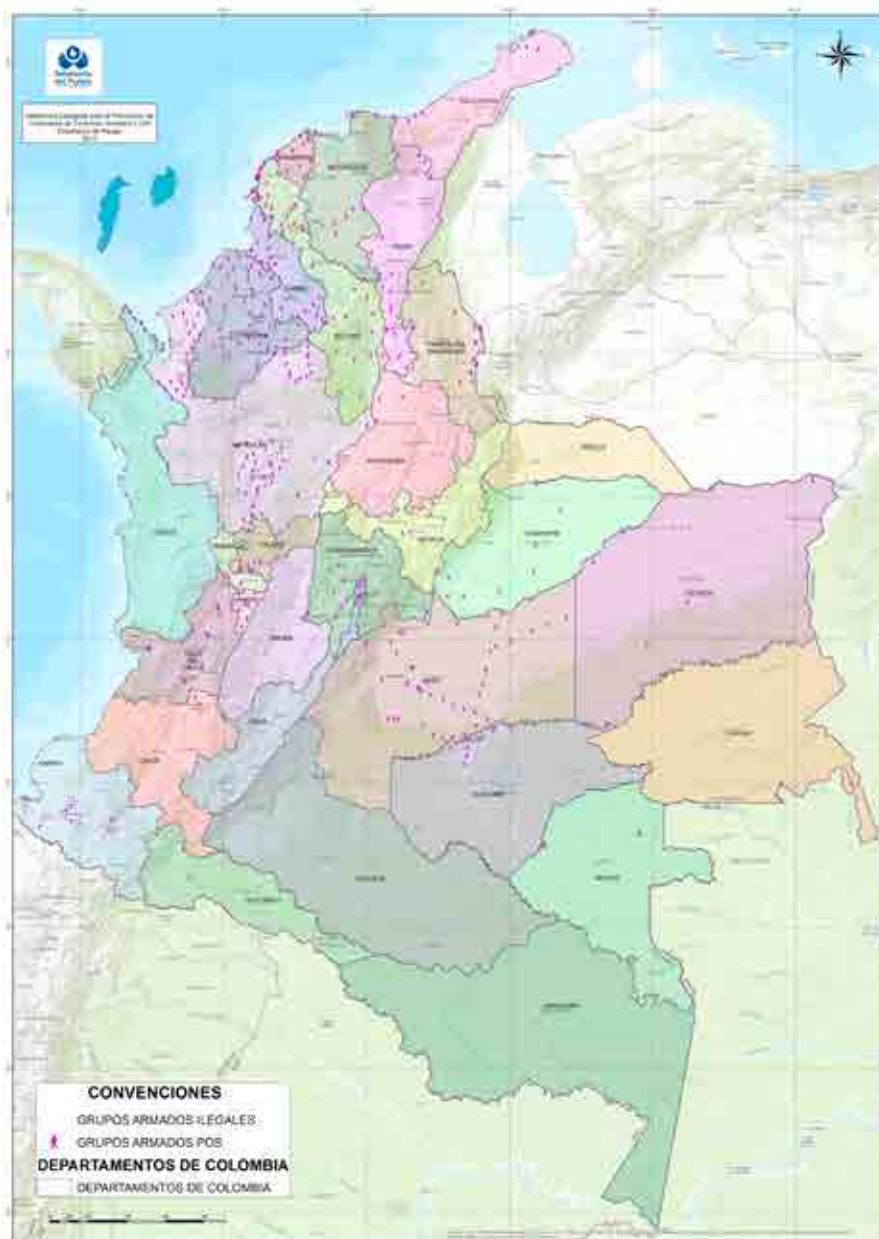
1. La reorganización de grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC que buscan ser reconocidos como actores armados y acceder a beneficios jurídicos.
2. Estructuras que continuarán su accionar bélico con impactos humanitarios en la población civil, aunque con patrones cada vez más cercanos a un modelo de criminalidad.

En el eventual escenario en el que los integrantes de los grupos insurgentes empiecen a dejar las armas y hacer política formal con el reconocimiento de su base social, se empieza a generar un alto nivel de riesgo para la vida e integridad personal de los dirigentes de los movimientos y partidos de izquierda.

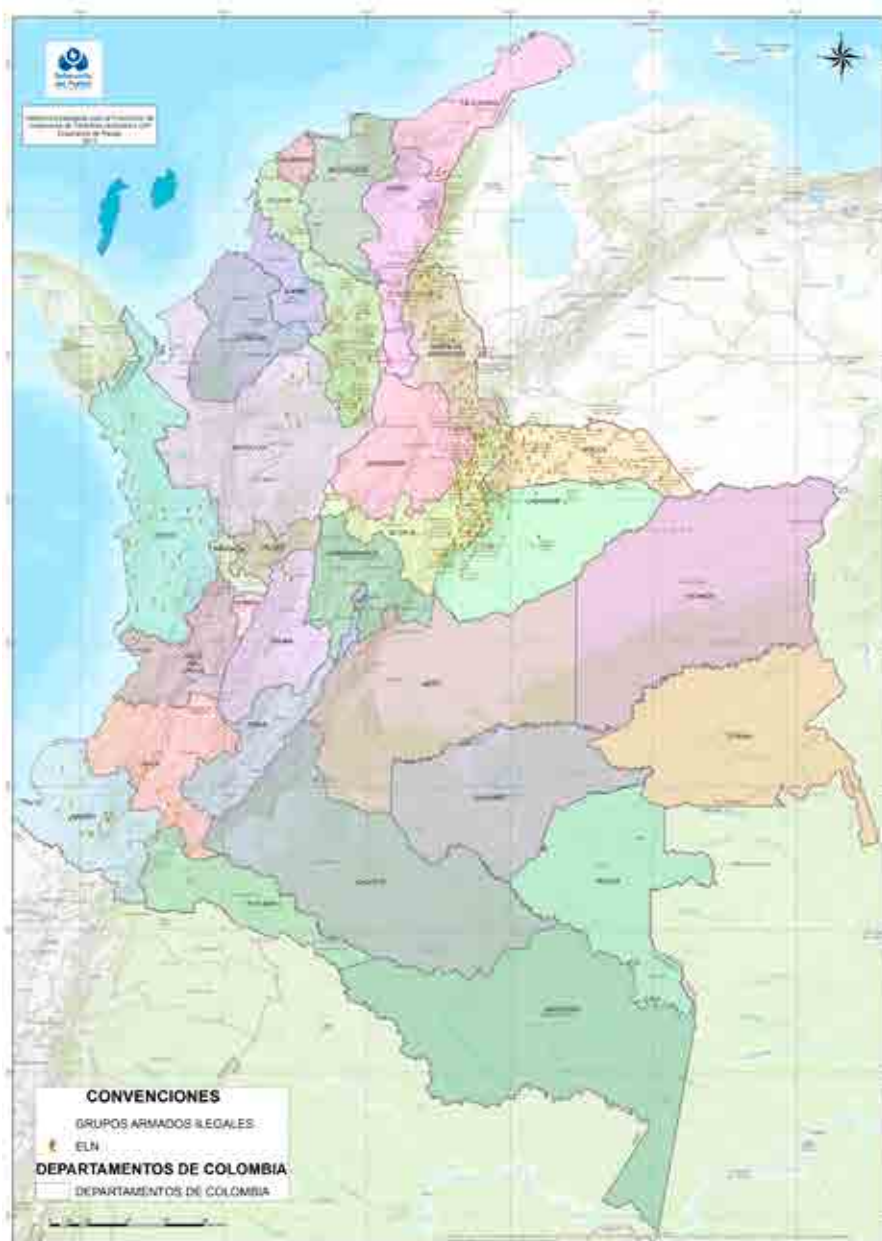
En consecuencia, por la dinámica de los actores armados ilegales y de estructuras de criminalidad organizada que se reconfiguren con posterioridad a un posacuerdo, se prevé como principales conductas vulneratorias y afectaciones a los derechos humanos: el reclutamiento, vinculación y/o utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA), por parte de actores armados ilegales, el desplazamiento forzado, los homi-

cidios selectivos de personas protegidas, la desaparición de personas, las amenazas, las intimidaciones, las extorsiones, la trata de personas la explotación sexual, las estrategias anti-restitución y la persecución a líderes políticos y sociales.

Mapa 3. Aproximación a los grupos armados ilegales posdesmovilización



Mapa 4. Aproximación a la presencia de los principales grupos armados ilegales 2015





- » Los informes técnicos y conceptos jurídicos emitidos por la Defensoría del Pueblo han servido como base para el desarrollo de las discusiones en el Congreso de la República, gracias a lo cual varias leyes han servido para fortalecer la realización de los Derechos Humanos.

B.3. Demanda de inconstitucionalidad

En aras de proteger los derechos de las víctimas, la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 190 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 por establecer un trato diferencial, injustificado y discriminatorio respecto de los menores de edad que se han desvinculado de un grupo armado ilegal posdesmovilización. Conforme al artículo 2° del Decreto 128 de 2003, se considera como desmovilizado solamente: “aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República”.

De acuerdo con la norma, cuando estos niños, niñas y adolescentes cumplen su mayoría de edad se les exige un certificado expedido por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) como requisito previo para acceder a los programas ofrecidos por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR).

Sin embargo, este documento solo es entregado a quienes se han desvinculado de grupos armados guerrilleros o paramilitares, pero no a quienes se desvinculan de grupos armados ilegales posdesmovilización, por considerarse que dichas estructuras criminales no forman parte de los actores armados del conflicto.

A juicio de la Defensoría, el aparte acusado al requerir el CODA establece un tratamiento diferenciado entre las víctimas de grupos armados ilegales y de grupos armados ilegales posdesmovilización, y entre las víctimas de reclutamiento ilícito



respecto de las víctimas de otras violaciones, que vulnera el derecho a la igualdad. Además, viola el derecho a la restitución –que constituye un componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral–, el principio del interés superior del niño y la niña y el principio de buena fe porque exige una acreditación adicional para que una persona sea tenida como víctima de reclutamiento ilícito para efectos de la restitución de sus derechos.

La demanda pretendía demostrar que el aparte acusado de la norma violaba los siguientes derechos de los niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de un grupo armado ilegal posdesmovilización:

- Igualdad (art. 13 C. P.), se viola en dos escenarios:
 - Fija un tratamiento diferenciado e injustificado entre las víctimas de grupos desmovilizados y de grupos reconocidos como activos en el conflicto armado colombiano frente a las de los grupos armados posdesmovilización, ya que el certificado de dejación de armas (CODA), por disposición del artículo 2º del Decreto 128 de 2003, “[p]or el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil”, que estipula que se considera como desmovilizado: “aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República”; se le entrega solamente a quienes pertenecieron a los grupos de autodefensa y a las guerrillas.

El requisito de aportar el certificado CODA para ingresar a los programas de reinserción ofrecidos por la ACR deviene en un trato diferenciado de los niños, niñas y adolescentes de los grupos armados al margen de la ley posdesmovilización dada su imposibilidad de obtenerlo, aun cuando la Corte Constitucional ha dado cuenta de la necesidad de aplicar las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 en un sentido no restrictivo del conflicto armado sino comprensivo de la complejidad del mismo.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un va-

lor, de un principio y de un derecho fundamental¹. En relación al alcance del principio general de igualdad, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: “por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes”².

De manera que se ha establecido que esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad, pueden ser descompuestos en cuatro mandatos que tienen sustento en el artículo 13 de la Constitución Política: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias, y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

- Establece un tratamiento diferenciado e injustificado entre las víctimas de reclutamiento ilícito respecto de las víctimas de otras violaciones, debido a la imposibilidad de acceder a una de las medidas de restitución básicas en su reparación integral, como lo es el poder ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la ACR luego de cumplir los 18 años. Este aspecto constituye una medida específica para el tipo de violación a los derechos humanos que han sufrido y contribuye de manera determinante en el restablecimiento de sus proyectos de vida, por lo cual resulta tan gravosa su exclusión.
- Restitución –como componente preferente y principal del derecho a la reparación integral– cuyo fundamento se encuentra en el principio de dignidad humana (art. 1° C. P.), la consagración de los derechos de las víctimas como derechos de rango constitucional (art. 250 núm. 6 y 7 C. P.) y el acceso a la justicia (art. 229 C. P.).

1 Ver entre otras las sentencias T-406 de 1992 y T-881 de 2002.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.



La reintegración hace parte del derecho a la restitución. Así, no permitir que los niños y las niñas desvinculados de los grupos posdesmovilización ingresen al proceso de reintegración social y económica liderado por la ACR fundamentados en que no cuentan con el certificado de dejación de armas (CODA), limita este derecho de forma injustificada.

“[E]n relación con el marco jurídico nacional, la restitución se ha reconocido como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación y su conexión con los restantes derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición (arts. 2º, 29, 93, 229, 250 numerales 6 y 7) son derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata”³. También ha explicado en cuanto a su contenido que, “la restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”⁴, por lo cual en el caso de las víctimas de reclutamiento ilícito la reintegración social y económica constituye una medida de restitución cuyo impedimento representaría una violación directa a la reparación integral.

De acuerdo con el artículo 22 del Decreto 128 de 2003 “[p]or el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil” en el caso de las personas menores de dieciocho (18) años que se desvinculen de organizaciones armadas al margen de la ley:

(i) quien constate la desvinculación deberá dar a conocer el hecho a la autoridad judicial competente; (ii) hacer la entrega de un acta en la cual consten los datos iniciales de individualización del niño o niña, su huella dactilar y las circunstancias de su desvinculación del grupo armado, la cual será entregada a la autoridad competente del lugar donde esta se efectúe para que inicie la respectiva actuación; y (iii) el ICBF, una vez reciba al niño o niña, debe dar aviso al Ministerio de Defensa Nacional para

.....
3 Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

4 Corte Constitucional. Sentencia SU-254 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

que verifique su vinculación al grupo armado y a la ACR para su seguimiento y posterior reconocimiento de beneficios.

La Defensoría del Pueblo observa que se cuenta con suficiente documentación para evidenciar la desvinculación del niño o niña al conflicto armado, y que a la luz de las consideraciones anteriores sobre el hecho de que la condición de víctima se genera en un aspecto fáctico constitutivo, exigir como requisito el certificado CODA para ingresar al proceso de reintegración socioeconómica constituye una medida que no es idónea, adecuada ni razonable y, por el contrario, resulta atentatoria a la restitución como componente fundamental del derecho a la reparación integral de estas víctimas.

- El principio del interés superior de la niñez (art. 44).

Aun cuando para acceder a los programas de reintegración social y económica ofrecidos por la ACR, las víctimas de reclutamiento forzado ya deben tener más de dieciocho (18) años, la Defensoría del Pueblo encuentra que la exigencia a estas, que estipula el aparte demandado, de contar con el certificado CODA para ingresar a dichos programas, contraría el principio del interés superior del niño y la niña, ya que estas medidas de restitución responden al tipo de violación a los derechos humanos sufrida cuando eran menores de edad y tiene gran trascendencia para su reparación porque les brinda herramientas para recomponer sus proyectos de vida.

El principio del interés superior del niño y la niña contemplado en el artículo 44 de la Carta estipula que los derechos de las personas menores de 18 años prevalecen sobre los de las y los demás, por lo que se constituye en un principio orientador de toda interpretación del marco normativo relativo a la niñez y un estándar de aplicación de las normas, procedimientos y políticas públicas en materia de los derechos de esta población⁵.

Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que “[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o priva-

5 Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas. El Delito Invisible. Criterios para investigación del delito de reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia. Versión ampliada y actualizada. Bogotá, diciembre de 2013.



das de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”⁶ y, en el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[l]a prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”⁷.

En el ámbito interno, la jurisprudencia constitucional ha indicado que para poder justificar una decisión basada en dicho principio se requiere el cumplimiento de al menos cuatro condiciones fundamentales:

“1) El interés del menor en cuya defensa se actúa debe ser real; es decir, debe hacer relación a sus particulares necesidades y a sus especiales aptitudes físicas y psicológicas; 2) debe ser independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios públicos, encargados de protegerlo; 3) se trata de un concepto relacional, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de interés en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de este principio; 4) por último debe demostrarse que dicho interés tiende a lograr un beneficio jurídico supremo consistente en el pleno y armónico desarrollo de la personalidad del menor”⁸.

- El principio de presunción de buena fe (art. 83).

Al exigir el certificado CODA, como presupuesto para el ingreso a los programas de reintegración social y económica, es inconstitucional porque desconoce los princi-

6 Convención de los Derechos del Niño. Artículo 3.1.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N° 130, par. 134, p. 59.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-587 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

prios de favorabilidad⁹; buena fe¹⁰; y prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho¹¹.

La buena fe releva a las víctimas de la carga de probar su condición, otorgando un valor particular a su declaración bajo la presunción de que lo afirmado es verdad y que, en caso de duda, le corresponde al Estado demostrar lo contrario¹². Por esta razón, la Corte Constitucional ha manifestado que en virtud del aludido principio se otorga un especial peso probatorio a la declaración de la víctima, con lo cual bastará sencillamente una acreditación sumaria del daño sufrido por esta para tenerla como tal.

De manera que sí basta con probar sumariamente el daño sufrido, en este caso por el reclutamiento ilícito, para que se proceda a relevar a la víctima de la carga de la prueba (artículo 5° de la Ley 1448 de 2011) resulta inadmisibles, desde el punto de vista constitucional, exigirle acreditaciones adicionales tales como el certificado CODA, con el fin de que se le permita el acceso a los programas de reintegración social y económica para efectos de la restitución íntegra de sus derechos, precisamente porque la presunción de buena fe cubre a las víctimas respecto de cualquier autoridad al momento de acceder a los programas administrativos de atención y reparación.

- Sentencia C-069 de 2016

La Corte Constitucional, mediante comunicado No. 6 de febrero 16 y 17 de 2016, declaró exequible la expresión “[s]iempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de la Dejación de las Armas”, contenida en el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en el en-

9 Entre otras, Sentencias T-444 de 2008, T-025 de 2004; T-328 de 2007.

10 Corte Constitucional Sentencias T-1094 de 2004; T-328 de 2007.

11 Corte Constitucional Sentencias T-025 de 2004 y T-328 de 2007.

12 De conformidad con las consideraciones de la Corte Constitucional la aplicación de la presunción de buena fe conlleva a que los funcionarios encargados de recibir las declaraciones tomen como ciertos los hechos relatados por el declarante: “En consecuencia, ello indica que si se estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe ser demostrado por la autoridad, en razón a que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos (...)”. Sentencia T-650/12. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.



tendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejeción de Armas (CODA), se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado”¹³.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 190 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 es exigible condicionado, esto es que el certificado expedido por el Comité Operativo para la Dejeción de las Armas (CODA) debe ser entregado a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, desvinculados de cualquier grupo armado sin distinción alguna.

3.1. Informe de seguimiento a la sentencia c-355 de 2006

La Defensoría logró identificar una serie de dificultades operativas e irregularidades en relación con el ejercicio de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), así como obstáculos en el respeto y garantía de este derecho fundamental. A través de este informe: (i) reconstruye los estándares normativos vigentes relacionados con el derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo y del protocolo de atención en salud a víctimas de violencia sexual como el principal instrumento diseñado para brindarles atención integral; (ii) expone los hallazgos encontrados por la Entidad en relación con la garantía de la interrupción voluntaria del embarazo y la implementación del protocolo mencionado; y (iii) formula recomendaciones con el fin de optimizar la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Colombia, en particular el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

3.2. Informe sobre la situación de derechos humanos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas

Con el objetivo de visibilizar las barreras de acceso y ejercicio de derechos a las que se ven expuestas las personas con orientación sexual e identidad de género diversas en Colombia, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales en conjunto con la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género elaboraron un informe que da cuenta de las problemáticas presentes en

.....
13 Corte Constitucional Sentencia C-069 de 2016, Expediente D-0010886.

los siguientes escenarios (i) política pública e instituciones, (ii) dinámica comunitaria y cárceles, y (iii) relación con la fuerza pública. Este Informe Defensorial ha sido producto de la recolección de información con autoridades y organizaciones de la sociedad civil y la realización de trabajo de campo en las principales ciudades del país.

Nota: La publicación y el lanzamiento de estos dos informes se prevén realizar en el primer semestre de 2016.



- » La cruzada por los derechos de la población reclusa del país permitió el mejoramiento de las condiciones de algunos reclusos que se veían afectados por temas como la tortura, la falta de atención médica adecuada y la mala alimentación. Sin embargo, la crisis sigue latente al igual que el llamado de la Defensoría para que se declare la emergencia social carcelaria.

c. Informes de ley

C.1. Análisis general de la situación carcelaria

Tal como se indicó en el XXII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, correspondiente al año 2014, Colombia atraviesa por la peor crisis carcelaria de su historia; esta problemática está lejos de superarse, se agudizó a lo largo del año 2015. A efectos de acreditar esta afirmación, baste con señalar que finalizó el año con una tasa de hacinamiento del 55%; es decir, la sobreocupación carcelaria aumentó en la señalada anualidad cerca de siete puntos porcentuales. Pero no se trata exclusivamente del sostenido aumento de la población privada de la libertad, también la Defensoría ha constatado una desmejora notoria de la atención en salud que reciben los reclusos, tanto en términos de cobertura como de calidad.

De igual modo, persiste la insuficiencia de personal de guardia en la mayor parte de los establecimientos de reclusión, así como la ausencia de funcionarios y recursos suficientes para gestionar el proceso de resocialización de reclusos. Finalmente, la Defensoría advierte con gran preocupación que la acción constitucional de la tutela está perdiendo su efectividad como mecanismo de amparo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, pues las autoridades carcelarias sencillamente se sustraen de su cumplimiento alegando la incapacidad material de atender la problemática. Como muestra de lo denunciado puede traerse a colación la situación del establecimiento de reclusión de Acacias (Meta), en donde los reclusos han obtenido más de 250 fallos de tutela amparando sus derechos y han debido promover más de 151 incidentes de desacato en razón al incumplimiento permanente de las autoridades carcelarias.



Este panorama supone una afectación generalizada y permanente a los derechos fundamentales más básicos de los hombres y mujeres privados de su libertad; tal como lo reconoció la honorable Corte Constitucional en sentencia T- 388 de 2013, publicada en marzo de 2015, en la que se declaró por segunda ocasión el estado de cosas inconstitucional en las cárceles y penitenciarias del país.

Por otra parte, cabe destacar que la dramática realidad penitenciaria colombiana ha sido denunciada y reconocida en distintos escenarios internacionales. Así, por ejemplo, el Comité contra la Tortura, en su escrito de observaciones finales al quinto informe del Estado colombiano acerca del cumplimiento de la convención¹ mostró su preocupación por las condiciones imperantes en las cárceles del país, estas fueron consideradas auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes. Cabe destacar que en el mencionado informe el Comité reconoció el trabajo de la Defensoría del Pueblo en lo que se refiere a la verificación de las condiciones de reclusión en las cárceles del país, e instó al Gobierno nacional a atender los requerimientos de la Defensoría frente a la problemática carcelaria.

Por último, en lo referente a este panorama general, cabe reiterar lo manifestado por el señor Defensor del Pueblo en distintos escenarios, en este sentido la actual crisis carcelaria supera por mucho las herramientas ordinarias con que cuentan las autoridades competentes para atender la situación, lo que amerita que se decrete el estado de excepción de emergencia social para garantizar, cuando menos, la vida e integridad física de los reclusos.

Formulado en estos términos el panorama general de las cárceles y penitenciarias del país, a continuación se procederá a describir brevemente los principales componentes de la crisis carcelaria y su evolución en el transcurso del año 2015.

1.1. El hacinamiento carcelario

A 31 de diciembre de 2015, la población privada de la libertad en los 137 centros de reclusión a cargo del Inpec ascendía a 120.696, lo que supone un hacinamiento del 55%, esto es, 42.865 reclusos por encima de la capacidad de las cárceles y pe-

.....
1 Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, CAT/C/SR.1323. El documento puede ser consultado en el link: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/Observaciones_finales_sobre_el_quinto_informe_periodico_de_Colombia.pdf

nitenciarias del orden nacional que, en la misma fecha, se ubicaba en 77.953 cupos carcelarios.

Tal como se indicó en la pasada versión del presente informe, la cifra de hacinamiento podría ser sustancialmente superior si se valora que la capacidad de los centros de reclusión no obedece a criterios técnicos ni uniformes. En la mayor parte de los casos, la capacidad estimada de las cárceles y penitenciarías obedece al número de literas disponibles, ignorando que el concepto de cupo carcelario debe suponer la infraestructura sanitaria adecuada para garantizar la reclusión de los detenidos en condiciones dignas, así como los espacios necesarios para garantizar su proceso de resocialización.

Pese a que en sí misma la cifra global de hacinamiento es sumamente preocupante, la Defensoría ha advertido que este porcentaje encierra realidades contrarias a cualquier concepto de dignidad humana. Así, por ejemplo, en los centros de reclusión de la regional norte del Inpec, que agrupa los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, César, La Guajira, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el hacinamiento carcelario alcanza el 90%.

Más grave aún, en esta zona del país se ubican los tres centros de reclusión más hacinados del país; a saber: (i) el EPMSC Riohacha 456%, (ii) EPMSC ERE Valledupar 400% y (iii) EPMSC Santa Marta 386%. Esta situación, lejos de ser coyuntural, se prolongó a lo largo de todo el 2015 y puede constataarse, cuando menos, desde principios de 2014. En otras palabras, los internos reclusos en estas cárceles “megahacinadas” llevan años soportando condiciones de reclusión que constituyen auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes y su situación en nada mejoró durante el año 2015. Por el contrario, empeoró de forma sostenida.

Así, por ejemplo, el establecimiento de reclusión de la ciudad de Valledupar –cárcel judicial– registró durante el 2015 un incremento de su población del 25.1%, pese a que desde el inicio del año 2015 hacía parte de los 10 centros de reclusión más hacinados del país. Del mismo modo, la cárcel de Riohacha registra un hacinamiento de 456%, erigiéndose como la más hacinada del país, pese a lo cual durante 2015 su población se incrementó en un 5.2%.



En conclusión, durante el año pasado se agudizó la problemática del hacinamiento carcelario, alcanzándose niveles de sobreocupación absolutamente intolerables en un número muy considerable de cárceles y penitenciarías del país, sin que se advierta ninguna solución a corto o mediano plazo para atender esta situación que, valga reiterar, compromete de forma grave la vida e integridad personal de la población privada de la libertad.

1.2. Deficiente e insuficiente atención en salud

Al igual que en 2014, durante 2015 la Defensoría del Pueblo constató y denunció una desmejora sustancial de la atención en salud brindada a la población privada de la libertad, tanto en términos de cobertura como de calidad. Pese a que en el aparte misional del presente informe se indicarán los hallazgos concretos advertidos por la Defensoría y las acciones emprendidas por esta agencia del ministerio público para garantizar el derecho a la salud de los reclusos, conviene presentar un panorama general de la situación como componente principal de la problemática carcelaria.

Este panorama abordará tres puntos fundamentales; a saber: (i) el modelo de atención en salud implementado por Caprecom ESP, ahora en liquidación, para garantizar la atención médica de los reclusos; (ii) las deficiencias advertidas en dicho modelo y cómo afectan la calidad y cobertura de los servicios; y (iii) la implementación del nuevo modelo de atención en salud de la población privada de la libertad y las dificultades que afronta su implementación.

1.2.1. El modelo de atención en salud de la PPL desarrollado por Caprecom EPS

En lo que hace al primero de los temas planteados, recuérdese que Caprecom EPS asumió la atención de los reclusos a partir de la suscripción del contrato 092 de 2011, firmado entre el Inpec y dicha institución. Posteriormente, a Caprecom EPS se le asignó de forma más o menos indefinida esta responsabilidad con la expedición del Decreto 2496 de 2012, que en su artículo 13 previó: “La entidad promotora de salud que se encuentre garantizando la afiliación y prestación de servicios de salud

a la población reclusa –esto es, Carepcom– no cesará en su responsabilidad hasta tanto se culmine el procedimiento de afiliación y traslado aquí dispuesto”.

En vista que el plan de afiliación previsto en el mencionado decreto jamás se ejecutó, la Ley 1709 de 2015 dispuso la creación del Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad, con lo que se sentaron las bases de un nuevo modelo de atención en salud para la población privada de la libertad (PPL), en el cual a través de un fondo fiduciario se garantizaría la totalidad de los servicios requeridos por la población carcelaria. Sin embargo, las disposiciones pertinentes de la Ley 1709 no fueron desarrolladas reglamentariamente sino hasta la expedición del Decreto 2519 de 28 de diciembre de 2015, de modo que durante todo 2015 la atención en salud de la PPL estuvo a cargo de Caprecom EPS.

A efectos de prestar los servicios requeridos por la PPL, Caprecom EPS suscribió en agosto de 2014 el contrato No. CN01 0104 de fecha 1º de agosto de dicho año, con la Unión Temporal UBA INPEC. El referido contrato fue adjudicado por un valor de veintiún mil ochocientos cincuenta y cinco millones ciento diecinueve mil novecientos dos pesos mcte. (\$21.855.119.902), pactándose un término de duración de cinco meses contados a partir del 1º de agosto hasta el 31 de diciembre de 2014; posteriormente, se adicionó y prorrogó en cinco (5) oportunidades hasta finales de 2015. En total los contratos suscritos con la referida unión temporal sumaron más de cincuenta y dos mil millones de pesos (\$52.000.000.000).

Los referidos contratos comprendían la atención de la PPL, ubicada en los 31 establecimientos de reclusión que registraban los mayores índices de ocupación y comprendía más del 70% de la PPL. Dentro de las principales obligaciones contractuales pactadas para garantizar la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad, se encontraban: (i) garantizar las prestaciones en salud con calidad, en forma oportuna y continua; (ii) garantizar accesibilidad y oportunidad en la realización de paraclínicos con laboratorios certificados para el reporte de los resultados; (iii) suministrar de manera oportuna, pertinente y continua los servicios y medicamentos contratados incluidos en el plan obligatorio de salud para la atención ambulatoria; (iv) contar con tres unidades móviles terrestres para la realización de procedimientos ambulatorios; (v) disponer y garantizar una plataforma tecnológica que incluya software y hardware que permita contar con una base de datos actualizada y



en tiempo real de las atenciones en salud efectivamente prestadas a la población de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre otras.

1.2.2. El estado de la atención en salud de la PPL bajo la responsabilidad de Caprecom EPS

Infortunadamente, desde que la prestación de los servicios de salud fue adjudicada a la mencionada unión temporal, la Defensoría constató una reducción sustancial de la atención prestada a los reclusos, tanto en términos de cobertura como de calidad. Lo anterior no constituye una afirmación caprichosa de este ente de control; por el contrario, distintos jueces de tutela declararon probados los hallazgos de la Defensoría y tutelaron el derecho a la salud de los reclusos en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Meta y Norte de Santander; regiones atendidas en su mayor parte por el referido prestador privado.

Más exactamente, la Defensoría constató y denunció, a través de la resolución defensorial 066 de 2015 y mediante múltiples oficios dirigidos a las autoridades carcelarias, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que en buena parte del país no se estaba ejecutando el contrato de prestación de servicios de salud de forma adecuada. Por el contrario, obligaciones esenciales como la práctica de procedimientos ambulatorios a través de unidades quirúrgicas móviles o la sistematización de las historias clínicas sencillamente nunca se ejecutaron. Adicionalmente, son cientos de los informes de los internos y del propio personal del Inpec acerca de la ausencia de suficiente personal médico, la tardanza excesiva en el suministro de medicamentos y el enorme represamiento en la práctica de procedimientos especializados.

De igual modo, la Defensoría ha advertido que no existe certeza acerca del real estado de salud de la PPL. Esto es así en razón a que los exámenes médicos de ingreso –cuya práctica ordena la ley y los reglamentos– raramente se llevan a cabo, además no existe un contacto directo entre la PPL y el personal médico asistencial llamado a prestar la atención que requiere.

Con respecto a este punto, la Defensoría advirtió en un número considerable de centros de reclusión que son los propios reclusos, a través de la figura de los “moni-

tores de salud”, quienes determinan cuáles internos acceden a los servicios de salud; lo que conduce a que no siempre los casos prioritarios sean atendidos, así como a que se presenten casos de corrupción. Esta situación ha sido constatada en diversos fallos de tutela proferidos en respuesta a acciones incoadas por la Defensoría, providencias en las que se ordena a las autoridades carcelarias valorar individualmente a cada recluso a efectos de determinar su real estado de salud y el tratamiento que amerita.

Por otra parte, cabe destacar que la situación no es mucho mejor en tratándose de aquellos reclusos que hacen parte del régimen contributivo de seguridad social, cuya atención en salud es prestada por la EPS del régimen contributivo a la que se encuentran afiliados. En especial, la Defensoría ha advertido que las EPS no cuentan programas especiales para atender a la PPL y se niegan a prestar atención a los internos en el lugar de reclusión. Esta situación conduce a que la garantía de la atención en salud de la PPL del régimen contributivo esté sujeta a la disponibilidad de su traslado a las instituciones prestadoras de servicios de salud, lo que resulta sumamente dispendioso en razón a la escasez de medios humanos y técnicos que aquejan al Inpec.

En conclusión, el derecho a la salud de la PPL se encuentra gravemente comprometido en todos cada uno de los 137 establecimientos de reclusión del orden nacional que operan en el país, situación que en buena medida obedece a la falta de control efectivo de Caprecom EPS sobre sus contratistas y a la tardanza en la implementación del modelo de atención en salud diferencial previsto en la Ley 1709 de 2014.

1.2.3. Implementación del nuevo modelo de atención en salud para la PPL y dificultades advertidas en su puesta en marcha

La Ley 1709 de 2014, que modificó el Código Penitenciario y Carcelario –Ley 65 de 1993– creó el Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad como una subcuenta especial de la Nación, cuya administración fue confiada a una entidad fiduciaria. El fondo tiene por principal objetivo la contratación de prestadores de servicios de salud, públicos, privados o mixtos, para la atención intramural y extramural de la PPL. Una vez finalice la implementación de este modelo de atención en



salud², todos los servicios médicos de toda la PPL serán prestados por contratistas seleccionados por el Fondo; independientemente de que en el pasado los reclusos pertenecieran al régimen subsidiado o contributivo de seguridad social.

Cabe destacar que la población privada de la libertad, para efectos del modelo de atención descrito, comprende: (i) a las personas internas en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec; (ii) a quienes estén en prisión domiciliaria, detención en lugar en residencia o bajo un sistema de vigilancia electrónica a cargo del Inpec; y (iii) a los niños menores de tres años que convivan con sus madres en los establecimientos de reclusión. Como puede advertirse, se echa de menos cualquier referencia a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, esto es, URIS y estaciones de policía.

Al respecto, conviene subrayar que mediante fallo de tutela proferido por la honorable Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá³, confirmado en segunda instancia por el Consejo Superior de la Judicatura, se dispuso que la atención en salud de estas personas debía ser asumida por Caprecom EPS, independientemente que físicamente no se hallaran reclusas en un centro penitenciario administrado por el Inpec. En este momento la Delegada de Política Criminal valora la posibilidad de ejercer la acción de inconstitucionalidad ante el contencioso administrativo para suplir esta omisión; lo que no es óbice para que se invoque el mencionado precedente con miras a garantizar la atención en salud de los detenidos en URIS y estaciones de policía.

El contrato de administración fiduciaria para el manejo del fondo ya se perfeccionó y en la actualidad el fondo es administrado por un consorcio conformado por Fiduprevisora S. A. y Fiduagraria S. A.

.....
2 Conforme lo dispone el artículo 2.2.1.11.8.1. del Decreto 2245 de 2015, la implementación total del nuevo modelo deberá adelantar en un tiempo no mayor a ocho (8) meses contados a partir del 1º de diciembre de 2015. Es decir, a 1º de agosto de 2016 debe haberse implementado en su totalidad el modelo.

3 Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Rad. 2015-2718, 15 de julio de 2015. En relación con la atención en salud de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, señala la referida sentencia en el numeral 2.2. de la parte resolutive: “Caprecom EPS y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), en asocio con la Secretaría Distrital de Salud, coordinarán la prestación del servicio de salud con calidad, eficiencia y oportunidad a las personas que cobijadas con medidas de aseguramiento de detención preventiva o incluso condenadas a la fecha se encuentran detenidas en URI y/o estaciones de policía de la capital.

Ahora bien, en lo que hace al modelo de transición previsto para asegurar la atención en salud hasta tanto el fondo asuma por completo esta responsabilidad, el Decreto 2519 de 2015, por el cual se ordenó la supresión y liquidación de Caprecom EPS, dispuso en su artículo 4º que la entidad no puede ejecutar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social; sin embargo, simultáneamente previó que “deberá continuar con la prestación de servicios de salud a la población reclusa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad hasta que esta actividad sea asumida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)”. Por su parte, el Decreto 2245 de 2015, por el cual se reglamenta el modelo de atención en salud al que se viene haciendo mención, preceptuó que hasta tanto se produzca el proceso de implementación gradual los servicios de salud “podrán continuar pres-tándose por la entidad que viene asumiendo dicha actividad”, esto es, por Caprecom EPS ahora en liquidación.

Con base en las referidas disposiciones, el 30 de diciembre de 2015 se suscribió el contrato 59940-001-2015 entre El Patrimonio Autónomo PAP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 y Fiduciaria La Previsora S. A. como liquidadora de Caprecom, por valor de \$39.450.030.000 millones de pesos con un término de tres (3) meses⁴, cuyo objeto consiste en garantizar la contratación de: “a) los profesionales de la salud necesarios y suficientes para la atención en salud; b) personal administrativo necesario para brindar el apoyo respectivo a éstas actividades en salud; y c) los servicios complementarios requeridos para la prestación integral de servicios de salud a dicha población”. En resumidos términos, todos los servicios de la PPL deberán ser suministrados por Caprecom EPS en liquidación, a través de sus contratistas, al total de la población privada de la libertad a cargo del Inpec.

No obstante lo señalado, la Defensoría ha constatado que Caprecom EPS, en liquidación, carece de la capacidad administrativa y reputacional para garantizar la atención en salud de la PPL; incluso por el breve período previsto en el contrato antes mencionado. Al respecto, conviene destacar que la Defensoría alertó a las autoridades competentes desde diciembre de 2015, que la liquidación de Caprecom EPS hacía a la entidad inidónea para garantizar los servicios médicos requeridos por la

4 Prorrogable hasta por el mismo término, esto es, 3 meses más, conforme lo establece la cláusula 3ª del mencionado contrato.



PPL; pese a lo cual se nos aseguró que estaban tomadas las medidas para asegurar la continuidad del servicio a partir del 1° de enero de 2016.

Contrario a lo señalado, la Defensoría advirtió en enero una significativa disminución y, en algunos casos, la suspensión, de la atención en salud suministrada a la PPL tras el inicio del proceso de liquidación de Caprecom EPS; lo anterior por la potísima razón que muy pocas IPS y profesionales de la salud están interesados en contratar con una institución en liquidación, lastrada por una larga historia de morosidad en los pagos de los servicios que contrata.

En conclusión, resulta imperioso para efecto de garantizar el derecho fundamental a la salud de los reclusos que, a la mayor brevedad, se ponga en funcionamiento el modelo previsto en la Ley 1709 y desarrollado por el Decreto 2519 de 2015, en especial, no se advierte ninguna razón válida para que Caprecom EPS, en liquidación, continúe contratado los servicios que requiere la PPL; labor que bien podría adelantar directamente el Fondo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad.

1.3. Deficiente atención recibida por los reclusos con enfermedades mentales graves

Si bien esta problemática se enmarca en el contexto de las dificultades que afronta la atención en salud de los reclusos, su gravedad amerita un acápite independientemente en el presente informe. Conforme lo preceptúa el Código Penitenciario y Carcelario, modificado por la Ley 1709 de 2014, los reclusos que padecen enfermedades mentales graves, independientemente de si se trata de inimputables o de internos que sufren de un trastorno mental sobreviniente a su condena, deben hallarse recluidos en establecimientos con vocación médico-asistencial, y si bien la vigilancia de tales centros corresponde al Inpec, la atención a estos reclusos debe ser coordinada por la Uspec y el Ministerio de Salud. Infortunadamente a la fecha no existe ningún centro de reclusión de estas características ni se prevé su construcción a corto o mediano plazo; tanto es esto así que en el documento Conpes 3828, referente a la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, no se hace ninguna referencia a la atención diferencial que debe recibir la PPL con enfermedades mentales graves.

No obstante a lo señalado en la norma, lo que la Defensoría del Pueblo ha advertido y denunciado, a través de distintas comunicaciones e informes, es que los reclusos que sufren de enfermedades mentales graves se vean expuestos a condiciones de reclusión incluso más precarias que las que debe padecer la generalidad de la población carcelaria. Así, por ejemplo, en no pocos casos son reclusos por períodos prolongados en las áreas de aislamiento de los centros de reclusión, esto es, la llamadas Unidades de Tratamiento Especializado; locaciones que carecen de condiciones para garantizar la integridad de los reclusos con algún tipo de patología psiquiátrica.

Adicionalmente, la mayoría de estos internos reciben una atención en salud inadecuada e insuficiente, lo que se traduce en una escasa esperanza de recuperación y, por el contrario, propicia que su condición se agrave. Prueba de lo anterior es que la Defensoría constató que el tiempo promedio de atención de estos internos en consulta psiquiátrica promediaba apenas los 8 minutos, así como que la periodicidad con que se presta la atención psiquiátrica depende del tipo de establecimiento de reclusión y no de la gravedad del paciente; estos hallazgos se exponen con mayor detalle en el componente de gestión del presente informe.

1.4. Construcción y adecuación de nuevos cupos carcelarios

La Defensoría del Pueblo ha sostenido en todos los escenarios que la problemática carcelaria no se reduce a la insuficiencia de cupos en las cárceles y penitenciarias del país; por el contrario, debe aceptarse que las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998, mediante la que se declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional los centros de reclusión del país se tradujeron en un aumento considerable de la capacidad del sistema penitenciario del país; cosa distinta es que las nuevas construcciones reúnan las condiciones necesarias para albergar a los reclusos dignamente.

No obstante, la Defensoría también ha señalado que resulta necesario emprender urgentemente un plan a gran escala para la construcción de nuevos cupos carcelarios, así como para dotar a los ya existentes de la infraestructura que garantice la seguridad e integridad de los internos y permita el desarrollo de programas de resocialización que garanticen la reinserción de los reclusos a la comunidad.



Infortunadamente, la Defensoría pudo constatar que del total de cupos proyectados para ser entregados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) en 2015, esto es, 7.088, apenas se entregaron 1.709, lo que supone un cumplimiento de apenas el 43.1%. Resulta sencillo advertir que el porcentaje de ejecución señalado es absolutamente insuficiente para superar, o siquiera paliar, una crisis como la que afronta el sistema penitenciario nacional.

Más grave aún, la mayor parte de los cupos entregados no están acompañados de la construcción de zonas de esparcimiento ni de locaciones para desarrollar actividades tendientes a la resocialización de los reclusos.

1.5. Desarrollos legislativos y jurisprudenciales con incidencia en la crisis carcelaria

En el plano normativo debe resaltarse la expedición de la Ley 1760 de 2015, promovida por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la cual tiene por finalidad racionalizar el ejercicio de la medida de aseguramiento de detención preventiva. La mencionada ley incorpora las siguientes novedades al régimen de enjuiciamiento penal colombiano:

- Se fija un término máximo de duración de la detención preventiva, la cual no podrá prolongarse por más de un (1) año. Solo se admite la posibilidad de prórroga, hasta por un máximo de dos (2) años, cuando así se solicite por el fiscal o por el apoderado de víctimas, y en el proceso sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011.

Vencido el término máximo de detención preventiva, esta se sustituirá por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad.

- Amplía sustancialmente el régimen de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, que en la actualidad estaban reservadas para delitos de menor entidad. Es más, se establece que la detención preventiva solo procederá en aquellos eventos en que “se pruebe” que las medidas no privativas carecen de idoneidad para la consecución de las finalidades previstas en la ley. En otras

palabras, la iniciativa legislativa extiende la aplicación de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a toda clase de delitos sin restricción; régimen similar al de la redacción original de la Ley 906.

- Reafirma que el decreto de la medida de aseguramiento debe obedecer a la prognosis de la conducta futura del procesado, análisis en el que no es suficiente la valoración de la gravedad del delito que se investiga.
- Se precisan las causales de libertad provisional por vencimiento de términos. En particular, se establece que la libertad del procesado procederá: “4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294; 5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio; y 6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Los términos señalados se prolongarán en otro tanto cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011.

Debe reconocerse que la norma analizada constituye la primera iniciativa legislativa en 10 años que tiene por propósito racionalizar del ejercicio del poder punitivo del Estado. En particular, el proyecto tiende a restablecer el régimen garantista de privación de la libertad que consagraba el texto original de la Ley 906 de 2004, el cual prácticamente desapareció a consecuencia de las continuas reformas legislativas sufridas por el estatuto procesal –en particular a raíz de la Ley 1453–.

El gran logro del proyecto, más que la consagración de un término máximo de la detención preventiva, es ampliar el régimen de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, de modo que las mismas resulten aplicables frente a todo tipo de delitos. En particular, el proyecto acierta al exigir que se descarte la idoneidad de dichas medidas antes de poder decretar la detención domiciliaria o en estableci-



miento de reclusión; restricciones de la libertad cuya necesidad debe ser “probada” en la actuación y no meramente supuesta.

No obstante, debe criticarse que se haya diferido la aplicación del término máximo de la detención preventiva por un año; medida adoptada bajo el débil pretexto que debe darse a los operadores jurídicos la oportunidad de culminar las actuaciones ya iniciadas. Al respecto, baste con destacar que la norma referida establece que vencido el término máximo de detención preventiva, esta se sustituirá por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad; con ello se garantiza que se continuarán tutelando las finalidades de la medida de aseguramiento.

En lo que hace a la jurisprudencia constitucional, resulta imperativo destacar la expedición de la Sentencia T-388 de 2013, publicada en marzo de 2015, mediante la cual se declara por segunda ocasión el estado de cosas inconstitucionales en las cárceles y penitenciarias del país; subráyese que se trata de la única problemática social que ha motivado en dos ocasiones tal pronunciamiento por parte del tribunal constitucional.

La Sentencia T-388 de 2013 identifica la problemática carcelaria como el resultado de desfases en las tres etapas o fases de la criminalización, esto es, tanto en la producción legislativa, como en desarrollo del enjuiciamiento penal y, finalmente, en el tratamiento penitenciario. Frente a cada una de estas fases se imparten órdenes tendientes a superar la problemática; lo que sin duda constituye un acierto frente a la Sentencia T-153 de 1998.

Así en materia de política penal, se exhorta al Gobierno nacional y al Consejo Superior de Política Criminal a realizar un diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal, y a adoptar medidas para el uso eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado. Asimismo, se ordenó buscar medidas alternativas a la intervención penal; lo cual, valga destacarlo, ya había recomendado la comisión asesora en materia de política criminal desde el año 2012.

Respecto al elemento de investigación y juzgamiento, se ordenó tomar medidas que garanticen el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad. Frente a este punto, el Alto Tribunal Constitucional anotó que dada “la incapacidad material para atender las demandas de bienes y servicios que requiere la población carcelaria, hay

una mayor probabilidad de que ocurran errores judiciales que impliquen privar de la libertad a personas inocentes”. Sobre el particular, además de las medidas que deberá adoptar el Gobierno nacional, la Corte estableció que deben realizarse brigadas jurídicas en los seis establecimientos que tratan las acciones de tutela objeto de revisión.

En lo que respecta a la Política Penitenciaria y Carcelaria, la Corte Constitucional resolvió adoptar medidas específicas respecto a los seis (6) establecimientos objeto de revisión. Órdenes que debían cumplirse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo; encaminadas a garantizar de manera inmediata la alimentación, condiciones sanitarias, salud, trabajo, estudio y condiciones respetuosas de un mínimo vital de dignidad. Asimismo adoptó órdenes a mediano y largo plazo para superar los problemas estructurales que, en caso de no haber sido implementadas en el término de tres (3) años, tiene como consecuencia el cierre de los establecimientos.

Respecto a toda la población penitenciaria y carcelaria, se ordenó que de manera inmediata se le garanticen el contenido mínimo de los derechos que no se ven suspendidos ni limitados como resultado de la privación de la libertad; igualmente, se señaló que el Gobierno nacional debe evaluar el eventual cierre de aquellos establecimientos que amenazan grave e inminentemente la dignidad humana, cuando no sea posible reparar o evitar la situación.

Por otra parte, la Corte Constitucional estableció como medida para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad la llamada “regla de equilibrio y de equilibrio decreciente”, mecanismo mediante el que se pretende reducir el hacinamiento y evitar volver a condiciones como las actuales.

Adicionalmente, se ordenó al Gobierno nacional adoptar una política pública en materia penitenciaria y carcelaria, con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es: (i) la existencia de un plan; (ii) publicidad del plan; (iii) que se establezcan los tiempos de progreso; (iv) que garantice el goce efectivo de los derechos; (v) progresividad sostenible del plan; (vi) sin discriminación, y (vii) de construcción participativa. Sin embargo, la política pública no solamente debe estar encaminada a la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, sino que debe



estar orientada a la prevención del delito y a la garantía del tratamiento penitenciario y carcelario.

Con el objeto de que la política pública garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, el plan debe estar acompañado del diseño de parámetros de cumplimiento de estructura, proceso y resultado. Los de estructura sirven para medir los instrumentos formales; los de proceso reflejan la relación entre los instrumentos formales y la consecución de resultados, y, finalmente, los de resultado deben evidenciar los logros en el goce efectivo de derechos.

En materia de infraestructura, pese a que la Corte Constitucional sostiene que el problema no es únicamente de hacinamiento, ni que se resuelve con la construcción de más cárceles, sí reconoce que los cupos penitenciarios y carcelarios actuales son insuficientes frente al número de personas privadas de la libertad, y que algunos de los establecimientos de reclusión requieren ser reemplazados por las precarias condiciones en las que se encuentran.

En conclusión, en la Sentencia T-388, la Corte emprendió un análisis global de la problemática penitenciaria y pretendió abordarla en sus distintas fases, cosa distinta es que puedan plantearse reparos a la factibilidad y efectividad de algunas de las medidas señaladas por esta corporación.



- » Desde la secretaria técnica de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Defensoría del Pueblo ha venido realizando el acompañamiento a las familias de los desaparecidos y promoviendo la consolidación de un sistema de información que brinde mayor certeza en relación con el número de desaparecidos en el país.

C.2. Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya presidencia es ejercida por el Defensor del Pueblo, tiene carácter nacional y permanente, y su objetivo primordial es apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales¹. Para el cumplimiento de su función, anualmente, la Comisión elabora un plan de acción con los delegados de las entidades y organizaciones de miembros; en tal sentido, la proyección para el año 2015 estuvo encaminada a cumplir con la competencia legal: i) apoyar y promover las investigaciones del delito de desaparición forzada y al desarrollo ii) del plan de acción anual.

2.1. Apoyo y promoción de las investigaciones de delito de desaparición forzada

En 2015 la Comisión contó con 6 asesores contratistas, quienes apoyaron la labor de impulso y promoción de las investigaciones del delito de desaparición. Igualmente, se contó con el apoyo de un (1) funcionario permanente del Conase y un (1) funcionario asesor del despacho del señor Defensor del Pueblo. Su función está encaminada a brindar apoyo y promoción a las investigaciones del delito de desaparición mediante la atención personalizada, el registro y actualización del sistema del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y la solicitud de activación de Mecanismos de Búsqueda Urgente.

De conformidad con el Decreto 1862 de 2014, la Secretaría Técnica de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas quedó en cabeza del Instituto de Medicina

1 Artículo 1º Decreto 1862 de 2014 “*Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por la Ley 589 de 2000*”.



Legal y Ciencias Forenses, esta entidad asignó a un (1) asesor para ejercer la función de secretaría técnica y a un (1) asistente administrativo para apoyarlo.

2.1.1. Atención personalizada

Seguimientos: Herramienta diseñada para brindar información periódica a los familiares víctimas de desaparición, sobre el impulso y seguimiento de los casos reportados ante la Comisión.

Casos nuevos: Atención brindada a las personas que por primera vez reportan ante la Comisión de Búsqueda una desaparición forzada. En la entrevista se indaga acerca de las circunstancias de la desaparición con el fin de establecer si se trata de un hecho que reviste las características del delito de conformidad con la normatividad vigente. En tal caso, se procede a realizar el registro en el SIRDEC y a activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente.

Casos que no son desaparición forzada: En la atención personalizada se establece que no se trata de un caso de desaparición forzada, como consecuencia, se brinda asesoría y orientación para que la persona acuda a las entidades competentes para que se inicie el trámite a que haya lugar.

Del 11 de febrero al 24 de noviembre (vigencia del contrato de los asesores) el número de atenciones personalizadas realizadas por parte de los asesores fue de 738.

2.1.2. Depuración, actualización y fortalecimiento del Registro Nacional de Desaparecidos

El Registro Nacional de Desaparecidos se ha constituido en una herramienta necesaria, de utilización interinstitucional para registrar y consultar los casos de desaparición en el país.

Durante el año 2015 se registraron por parte de los asesores de la Comisión 5.251 desapariciones.

2.1.3. Mecanismos de Búsqueda Urgente (MBU)

El MBU se trata de una acción pública tutelar de la libertad, la integridad personal y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas, inspirada en el principio del goce efectivo de los derechos consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política. Protege, puntualmente, el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y moral, el derecho a la familia, puesto que la persona desaparecida es forzada a interrumpir completamente sus relaciones familiares; el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la seguridad social, al acceso a la justicia, el derecho a un debido proceso y al libre desarrollo de la personalidad.

De conformidad con lo prescrito por la Ley Estatutaria 971 de 2005, durante el periodo de febrero a noviembre de 2015, se proyectaron 61 solicitudes de activación de Mecanismo de Búsqueda Urgente, a distintas autoridades judiciales de la Fiscalía General de la Nación. La totalidad de dichas solicitudes fueron tramitadas positivamente y los Mecanismos solicitados fueron activados por la autoridad judicial a la que se dirigió.

Lo anterior indica que en promedio se recibieron 6 solicitudes de activación de Mecanismos de Búsqueda Urgente por mes.

De las 61 solicitudes de activación de MBU, 44 casos, es decir, el 72% corresponden a presunta desaparición de hombres, y 17 casos al 28% restante que corresponde a presunta desaparición de mujeres.

Frente al estado de los casos de los MBU solicitados se puede indicar que en 23 casos las personas aparecieron vivas, en 6 casos muertas, en 26 casos continúan desaparecidas, y en otros 6 casos no se cuenta con información; estos últimos debido a que en la fecha del reporte los casos no se encontraban registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.

Así mismo la Comisión de Búsqueda fue informada de 114 activaciones de Mecanismos de Búsqueda Urgente por parte de Jueces y/o Fiscales a nivel nacional.

A continuación se ilustra de manera resumida la gestión de la Comisión en materia de apoyo y promoción de las investigaciones del delito de Desaparición

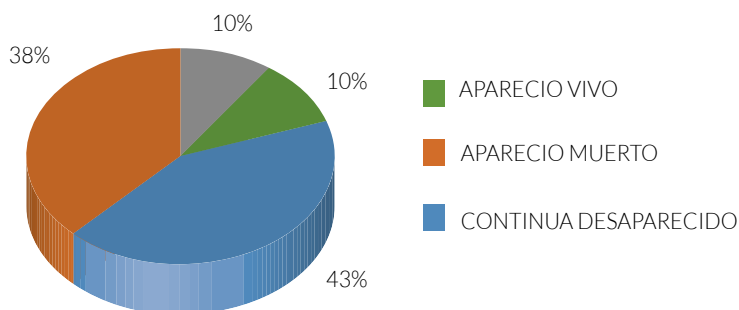


ATENCIONES PRIMARIAS A FAMILIARES	738
SEGUIMIENTOS Y REGISTROS EN EL RND	5.251
MBU SOLICITADOS	61
MBU INFORMADOS A LA CBPD	114

Seguidamente, el detalle sobre el estado de los Mecanismos de Búsqueda Urgente:

ESTADO DE LOS MBU SOLICITADOS	Total
APARECIO VIVO	6
APARECIO MUERTO	23
CONTINUA DESAPARECIDO	26
SIN INFORMACIÓN	6

Estado de la MBU Solicitados



Fecha del reporte: 30 de noviembre de 2015

2.1.4. Logros obtenidos durante el 2015 frente al impulso y seguimiento de casos

Las diferentes actuaciones realizadas tendientes a apoyar e impulsar las investigaciones por el delito de desaparición forzada han arrojado resultados positivos entre los cuales se encuentran: la apertura de nuevas investigaciones, garantizando la investigación del delito; nuevas órdenes de policía judicial, por parte de las autoridades competentes tendientes a localizar a las personas desaparecidas e identificar a

los responsables, lo cual reactiva las investigaciones y la actualización del Registro Nacional de Desaparecidos.

A continuación se citan algunos casos específicos en los que se evidencian otras actuaciones y su efectividad:

- a. Caso John Rincón Barbosa: Seguido por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas. Si bien a la fecha no se tiene información del paradero del desaparecido, se realizaron acciones de impulso encaminadas a que fuese otorgada la curaduría de sus bienes a los familiares, para lo cual la autoridad encargada ya asignó investigadores para determinar el patrimonio y sus beneficiarios. Así mismo, se solicitó la activación del MBU, el cual fue aceptado. Por información remitida desde este organismo (aportada por la madre del desaparecido) y el seguimiento exhaustivo, se han realizado por parte del fiscal del caso, diferentes prospecciones y mapeo en la isla de San Andrés, lugar de su desaparición.
- b. Caso Cristian Camilo Perdomo: Quien fue reportado como desaparecido por su señora madre, Norma Constanza Guerrero, quien a su vez había sido amenazada por grupos al margen de la ley, toda vez que en 2010 reportó la ubicación de una fosa común en el municipio de El Carmen (Norte de Santander) en donde fueron exhumados dos cuerpos, esta situación desencadenó amenazas en su contra y desplazamiento forzado. Cuando el caso ingresó al SIRDEC para iniciar las actuaciones de apoyo pertinentes, se logró comunicar a la señora Norma con Cristian Camilo vía telefónica, dado que este se encontraba en EE. UU. en calidad de refugiado por medio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), puesto que su vida corría peligro en Colombia y estaba siendo perseguido.
- c. Caso John Jáder Escorcía Bonette: En este caso se solicitó a las autoridades la protección de su hermana dado que su vida corría peligro. En respuesta, la Unidad Nacional de Protección la contactó y le propuso salir de su municipio con la protección de este despacho, pero ante su negativa de salir, le ofrecieron protección de la Policía, que está en trámite. En Audiencia Regional realizada en Barranquilla los días 24 y 25 de septiembre se informó a los familiares que mediante identificación genética se había logrado la identificación de su ser querido.



- d. Desapariciones forzadas de los señores Héctor Julio Rodríguez Sáenz, Luis Alberto Tetay López y Martín Santiago Henao López: Además del impulso riguroso realizado a la fecha en cada uno de los casos, se solicitó atención psicosocial para la madre de las víctimas, de quien se evidenció una grave afectación por estos hechos. En respuesta, la Secretaría de Salud de Bogotá informó que el caso fue orientado para atención con enfoque psicosocial en la estrategia “Tejiendo Esperanzas” del distrito, por ello, fue contactada por el equipo interdisciplinario para iniciar atención domiciliaria a la madre del desaparecido y a su núcleo familiar.

2.2. Ejecución Plan de Acción

A continuación se enjuician los avances frente al plan de acción definido para la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en 2015, dicho plan está conformado por actividades y cada una de ellas con su producto estratégico.

2.2.1. Audiencias regionales

Durante el año 2105 se llevaron a cabo 3 audiencias regionales:

Cúcuta	5 de marzo de 2015
Bogotá	18 y 19 de junio de 2015
Barranquilla	24 y 25 de Septiembre 2015

El primer día se dicta una capacitación a los familiares víctimas de desaparición forzada sobre la importancia del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y la información allí contenida para la realización de cruces referenciales en la búsqueda de las personas; así mismo, se desarrolló un taller de identificación genética en el que se orienta a los familiares frente a este proceso y lo relacionado con el Banco de Perfiles Genéticos.

Y el segundo día en el marco de la función de apoyo e impulso a casos de desaparición forzada se presentaron por parte de las entidades de la Comisión los informes frente a los casos seleccionados previamente.

2.2.2 Homenaje a Víctimas de Desaparición Forzada - Ley 1408

La Comisión de Búsqueda dando cumplimiento a lo estipulado por la Ley 1408 desarrolló las siguientes actividades

- Conmemoración Semana del Detenido Desaparecido: Se llevó a cabo la primera semana del mes de junio, en la que se hizo entrega de un jardín frente la Placa de Desaparición Forzada ubicada en la Defensoría del Pueblo, finalizando la actividad con una homilía.
- Día Internacional de Desaparecido: Actividad que se llevó a cabo el día 10 de septiembre de 2015, la cual fue financiada por el Fondo de Justicia Transicional del PNUD, en la que participaron más de 100 familiares víctimas de desaparición forzada de diferentes regiones del país. Y en cual se abordaron dos conversatorios. El primero de ellos relacionado con el Bando de Perfiles Genéticos a la luz del Decreto 0303 de 2015 y el segundo Derechos de las Víctimas de Desaparición.

2.2.3. Depuración Registro Nacional de Desaparecidos

Durante el 2015 fueron varias las actividades que se desarrollaron en pro de la depuración del Registro Nacional de Desaparecidos en cabeza del Instituto Nacional de Medicina Legal quien es el administrador del sistema entre las cuales se pueden destacar:

1. Reuniones periódicas con Policía Nacional y CUVI para la coordinación de ingreso de expedientes de cadáveres en condición de no identificados analizados por CTI y DIJIN al SIRDEC.
2. Capacitaciones Nacionales:
 - Espinal: Dirección Seccional SIJÍN, Alcaldía, Personería (20 funcionarios).
 - Ibagué: Dirección Seccional SIJÍN, Alcaldía, Personaría (20 funcionarios).



- Bogotá. ASFADDES Capacitación con familiares de Barrancabermeja.
- Bogotá: Fiscalía Unidad de Análisis y Contexto (1 funcionario).
- Bogotá Policía Nacional – Dirección de Protección y Servicios Especiales (2 funcionarios).
- Bogotá: Cuerpo Técnico de Investigación - Grupo N. N. y Desaparecidos Seccional Bogotá (5 funcionarios).
- Bogotá Instituto Nacional de Medicina Legal Grupo de Información de Personas Fallecidas y Desaparecidas de la Regional Bogotá.

3. Cruces Masivos de Datos

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) Comparación de información de personas desaparecidas remitidas por diferentes organizaciones con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.
- Policía Nacional. Se realizaron cruces de información entre los sistemas SIOPER (Sistema de Información Operativo de Antecedentes), SISIEPC (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario) versus las personas que aún continúan desaparecidas en el SIRDEC, información que a la fecha se encuentra siendo procesada por el Grupo Red de Cadáveres y Personas no identificadas del INMLCF.
- Ministerio de Defensa CONASE
- Registraduría Nacional de Estado Civil
- Unidad de Atención y Reparación a Víctimas
- De estos cruces masivos frente a la información coincidente se están adelantando las respectivas anotaciones en el SIRDEC.

4. Gestión con Asociaciones representantes de Grupo Vulnerables: Reunión con familiares del Colectivo 16 de Mayo con el objetivo de actualizar la categoría de información de “pertenencia Grupal” y se verificaron formatos de búsqueda. Así mismo, Líderes del Magdalena Medio de la Mesa - PNUD remitieron al INMLCF archivos para el cruce de información.

2.3. Recomendaciones Comunicado Conjunto 062 de La Habana Cuba

Con ocasión del Comunicado Conjunto 062 de las Mesas de Conversación de La Habana proferido el 18 de octubre de 2015, exhortó a la Comisión de Búsqueda a construir un plan con recomendaciones que permitan fortalecer las capacidades institucionales y la participación de las víctimas en la búsqueda, ubicación identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas.

A fin de desarrollar la misión encomendada se organizaron entre 2015 y 2016 tres (3) encuentros en diferentes ciudades: en Bogotá el 14 y 15 de diciembre de 2015, en Bucaramanga el 28 y 29 de enero de 2016 y en Cali el 10 y 11 de febrero de 2016, con la intención de reunir los insumos para la elaboración del documento de recomendaciones.

El primer encuentro en la ciudad de Bogotá se realizó los días 14 y 15 de diciembre de 2015, el cual contó con la participación de 90 personas provenientes de la ciudad capital, fue desarrollado en dos días: el primer día con la participación de familiares víctimas de personas dadas por desaparecidas y el segundo día, con la participación de funcionarios de más de 10 entidades del Estado, con el objetivo de formular propuestas para el fortalecimiento institucional, a partir de un análisis DOFA de los procesos y procedimientos actuales.

El documento final de “Recomendaciones para el fortalecimiento de la Búsqueda, Ubicación, Identificación y Entrega digna de personas dadas por desaparecidas” se encuentra a disposición para consulta en la página web de la Comisión de Búsqueda: <http://www.comisiondebusqueda.gov.co>



2.3.1. Sesiones Plenarias de la Comisión

Durante el año 2015 se llevaron a cabo 28 sesiones plenarias

SESIONES ORDINARIAS 2015	
Acta	fecha
Sesión 1	9 de enero
Sesión 2	20 de enero
Sesión 3	3 de febrero
Sesión 4	16 de febrero
Sesión 5	27 de febrero
Sesión 6	24 de marzo
Sesión 7	7 de abril
Sesión 8	21 de abril
Sesión 9	6 de mayo
Sesión 10	19 de mayo
Sesión 11	2 de junio
Sesión 12	23 de junio
Sesión 13	14 de julio
Sesión 14	21 de julio
Sesión 15	3 de agosto
Sesión 16	25 de agosto
Sesión 17	29 de septiembre
Sesión 18	20 de octubre
Sesión 19	27 de octubre
Sesión 20	28 de octubre
Sesión 21	3 de noviembre
Sesión 22	13 de noviembre
Sesión 23	18 de noviembre
Sesión 24	23 de noviembre
Sesión 25	26 de noviembre
Sesión 26	4 de diciembre
Sesión 27	7 y 9 de diciembre
Sesión 28	18 de diciembre

SESIONES EXTRAORDINARIAS 2015	
Acta	fecha
Sesión 1	11 de marzo
Sesión 2	16 de abril
Sesión 3	12 de mayo
Sesión 4	11 de agosto
Sesión 5	15 de septiembre
Sesión 6	9 de octubre
Sesión 7	29 de octubre



- » La Defensoría del Pueblo ha venido haciendo acompañamiento a las autoridades locales para el desarrollo de mecanismos que permitan hacerle seguimiento a la política pública que en materia de vivienda viene adelantando el Gobierno Nacional, de manera particular a las comunidades vulnerables..

D. Informes especiales

D.1. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia

Durante la vigencia 2015, la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adelantó seis (6) investigaciones, así: tres (3) diagnósticos sobre la situación de los DESC en los departamentos de Bolívar, Cauca y Nariño, respectivamente; y, tres (3) informes defensoriales sobre estudios de casos relacionados con problemáticas puntuales en los mismos departamentos. Para efectos de este informe se presentan los siguientes:

1.1. Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el departamento de Nariño: Análisis y recomendaciones de política pública a la luz de los derechos a la alimentación, a la educación, a la vivienda y al trabajo

En el 2015, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo un ejercicio de valoración de los avances, dificultades y conquistas y de la política pública asociada con los DESC, en el departamento de Nariño, con el fin de brindar herramientas y recomendaciones que orienten y ayuden a las autoridades departamentales y nacionales a dirigir sus esfuerzos hacia la garantía de estos derechos. Asimismo, ayudar en el proceso de formulación, orientación, reorientación o desarrollo de las políticas públicas que a nivel departamental se relacionan con los derechos analizados. Este ejercicio resulta relevante en momentos en que por los cambios de gobierno o el fin de la vigencia de las políticas públicas, las administraciones departamentales deben formular nuevos planes de desarrollo y/o las respectivas políticas sectoriales en materia de DESC.



Como resultado de este ejercicio, se elaboró un informe sobre la situación de los derechos a la alimentación y nutrición adecuada; a la educación; a la vivienda digna y adecuada; y, al derecho individual y colectivo al trabajo, así como del gasto social en materia de DESC en el departamento de Nariño.

El documento presenta las características generales del departamento en relación con el derecho o asunto abordado; una revisión de la situación de ese derecho y la política respectiva, resaltando los hallazgos que demuestran vacíos, desafíos o logros en la materia; se exponen algunas conclusiones, cuando es necesario se hace mención a las obligaciones estatales que no se están cumpliendo, recordando el fundamento normativo correspondiente.

Por último, se presentan las recomendaciones, clasificadas por derecho y entidad competente, que tienen como propósito orientar a las entidades del orden departamental o nacional sobre las acciones, transformaciones o medidas a reforzar, en aras del cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos analizados.

El informe se elaboró tomando como base de análisis la perspectiva de los derechos humanos y los estándares internacionales en materia de DESC. La información y su análisis se fundamentó en el Plan de Desarrollo Departamental “Nariño Mejor” 2012-2015; la política pública respectiva para cada derecho, si la había; la revisión de fuentes secundarias; la formulación de derechos de petición a autoridades del departamento del sector o del nivel nacional; y, visitas a terreno para realizar entrevistas a funcionarios o funcionarias de las entidades concernidas.

Los datos fueron tomados y analizados preferentemente del año 2014, en algunos casos se analizaron periodos cercanos según tipo de información buscada y disponible; en otros, se utilizaron datos de años más lejanos, para enfatizar la permanencia de una situación a través del tiempo, o porque las entidades no cuentan con cifras actualizadas o confiables.

1.1.1. Situación del derecho a la alimentación

El abordaje del tema alimentario, desde la lógica de soberanía alimentaria que se propone en el departamento de Nariño, es paradigmática en el contexto colombiano

y debería ser difundida como modelo para otros departamentos. El departamento ha hecho progresos importantes en el apoyo dado a los municipios para formular y orientar los respectivos planes de seguridad alimentaria y nutricional; ha realizado esfuerzos valiosos para promover hábitos alimentarios saludables en el ámbito escolar, los cuales requieren, no obstante, un mayor compromiso por parte de los(as) directores(as) de los centros escolares para lograr mayores impactos.

El departamento no ha implementado estrategias de formación y capacitación sobre el derecho humano a la alimentación en las entidades concernidas. El seguimiento de los avances en materia alimentaria y de las políticas relacionadas, así como los procesos futuros de formulación, desarrollo y retroalimentación de las iniciativas gubernamentales, dirigidas al tema alimentario, deben ser contruidos desde un enfoque de derechos humanos que garantice la participación efectiva de los titulares del derecho, la rendición de cuentas y el control social.

1.1.2. Situación del derecho a la educación

En el departamento de Nariño se identifican indicadores que arrojan resultados que merecen especial atención: Entre el 2005 y el 2014 existieron retrocesos en las tasas de cobertura bruta de educación preescolar y primaria, pero en educación básica, secundaria y media se registraron avances.

En 2014, las tasas de cobertura bruta del sistema educativo varían en función de la subregión: las tasas más bajas se registraron en las subregiones Pacífico Sur, Sanquianga, Cordillera y Guambuyaco. El 23.9% de personas en edad escolar no disfrutó el derecho a la educación durante el 2014, las cuales se concentran en un 53% en tres subregiones: Abades, Sanquianga y Guambuyaco.

En las cifras de cobertura bruta y neta se observa que la tasa de extraedad asciende al 33,8%; al contrastar las cifras de cobertura bruta y neta por subregiones, las tasas de extraedad en las zonas de Telembí, Pie de Monte Costero, Abades y Sanquianga son superiores al 40%.

Se observa debilidad en la sostenibilidad de algunos de los programas con los cuales se pretende mejorar los aspectos anotados. Dicha sostenibilidad no depende exclu-



sivamente de la entidad territorial, sino del traslado de recursos de la nación y del esfuerzo de algunas alcaldías municipales.

En particular, el transporte escolar depende de la destinación de recursos de calidad educativa para procurar el acceso de los estudiantes a colegios y escuelas, dado que esa actividad no se ha contemplado como misional en la política nacional.

Por su parte, cualquier cambio en la financiación del programa de alimentación escolar debe efectuarse sin afectar los actuales niveles de cobertura y la población beneficiaria de ese tipo de iniciativa.

1.1.3. Situación del derecho a la vivienda digna y adecuada

La política pública departamental muestra una importante gestión: 130 proyectos de vivienda urbana y rural.

Es notoria la ausencia de información sistemática sobre la situación del derecho a una vivienda digna y adecuada para Nariño. Las asignaciones para hogares indígenas y afrodescendientes son deficitarias en cuanto al Programa de Viviendas ciento por ciento subsidiadas.

En el desarrollo de otras acciones, como la construcción de 3.000 viviendas rurales en Los Pastos y Quillacingas, la presencia de pueblos indígenas como beneficiaria es importante; sin embargo, la participación de los grupos étnicos en vivienda urbana es mínima y en materia rural para las comunidades afrodescendientes no se encontraron resultados importantes.

Asimismo, las principales acciones frente al déficit cualitativo se concentraron solo en la atención de desastres con recursos del orden nacional. Las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo Departamental “Nariño Mejor 2012-2015” no están dirigidas a satisfacer todos los componentes del derecho a la vivienda. Aunque se muestran avances, el acceso a una vivienda es solo uno de sus componentes y no se puede considerar que se está cerca de garantizar el derecho, se requiere la planeación y articulación de acciones más amplias. Es importante que las nuevas adminis-

tracciones desarrollen acciones de garantía de la seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, lugar y adecuación cultural.

1.1.4. Situación del derecho individual y colectivo al trabajo

La precarización laboral y la falta de posibilidades presupuestales en materia de inversión social son factores determinantes de la situación de pobreza y desigualdad que caracteriza al departamento de Nariño. Desde el punto de vista del ingreso, las necesidades o las capacidades, el departamento no logra constituir las bases socioeconómicas que permitan el avance hacia la garantía y materialización de los derechos económicos, sociales y culturales.

La estructura económica del departamento, tanto como la ausencia de políticas públicas efectivas, explican el porqué de la situación crítica del mercado laboral en términos de informalidad y subempleo. A ello hay que agregar las dificultades que enfrentan la conformación de sindicatos y su acción para avanzar en la consolidación de canales de diálogo social y vías para la reivindicación de los derechos colectivos de los trabajadores.

Existen procesos que conllevan a situaciones de clara vulneración del derecho individual y colectivo al trabajo en el departamento de Nariño; entre ellas, la fuerte tendencia a la tercerización laboral, particularmente en el sector de la salud, la generalización de las órdenes de prestación de servicios en el sector; la declaración de ilegalidad de actividades económicas que facilitan la subsistencia económica de numerosas familias como el mototaxismo, las ventas ambulantes y la minería artesanal; el incumplimiento, por parte de las autoridades gubernamentales, de los compromisos establecidos para reubicar las ventas ambulantes; la exclusión de las centrales obreras de los escenarios de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de empleo.

Este panorama empeora si se tienen en cuenta las barreras que han enfrentado, los mecanismos de distribución del ingreso y combate a la pobreza desde el punto de vista de las finanzas públicas departamentales.



En efecto, la fuerte dependencia departamental con respecto a los recursos, provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, así como los procesos de reestructuración fiscal y austeridad presupuestal al que fue sometido el departamento, han dificultado la puesta en marcha de programas sociales orientados a corregir las injusticias producidas desde el mercado laboral. Todo ello a pesar de los notables esfuerzos por incrementar los recursos propios departamentales.

1.1.5. Presupuesto público y los derechos económicos, sociales y culturales

El total de gasto público en el departamento de Nariño asciende a un promedio anual de \$725.000 millones entre 2011 y 2013. De ellos, el 64% han sido destinados a inversiones sociales; es decir, en promedio \$491.000 millones cada año. Desde una perspectiva histórica, puede apreciarse que el monto de los recursos destinados a la inversión social ha aumentado desde el año 2000 (cuando alcanzaba un nivel de \$153.000 millones) hasta el 2013, año en que se reporta un nivel de inversión social de \$500.000 millones. Sin embargo, es evidente también que la participación de la inversión social en el gasto total ha disminuido un 82% en el año 2000 hasta un 49% en el año 2013. Es notable el descenso observado en los dos últimos años de la muestra, pues entre 2001 y 2012 el gasto en inversión social representó, en promedio, un 70% del gasto total del departamento.

De acuerdo con cifras ofrecidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la menor participación de la inversión social es explicada por los mayores esfuerzos departamentales en materia de inversión en formación bruta de capital fijo (infraestructura física), que ha pasado de representar un 2% del total del gasto en 2000 a un 19% en 2013.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda Departamental, habría que agregar que muchos rubros son catalogados como de “gasto” legalmente, cuando en la práctica constituyen “inversión”. Tal es el caso de los recursos destinados al monopolio público de aguardiente y ron que, en última instancia, generan impactos positivos en el aumento de los ingresos departamentales que terminan invertidos en los sectores de salud y educación. Esto ocurre igualmente con los gastos canalizados al sector de

la agricultura (que no cuentan como inversión social) y los contratos plan en materia de infraestructura portuaria, aeroportuaria y marítima.

Además, siguiendo a la Secretaría de Hacienda Departamental, es fundamental reconocer los esfuerzos de austeridad puestos en marcha en el marco de la aplicación de la Ley 550 de 1999 (de reestructuración de pasivos), la definición de acuerdos con los acreedores del departamento, el cierre de la Licorera de Nariño, la obligación de asumir la venta del aguardiente por parte de la gobernación, el pago de la deuda departamental con rentas propias y la disminución de la nómina de empleados públicos (que pasó de tener cerca de 1.274 empleados en 2012 a contar solo con 274 en 2015).

No obstante, los recursos invertidos en el departamento en el campo social son mucho mayores. Pero muestran una fuerte dependencia del departamento frente a las transferencias, el Presupuesto General de la Nación y, recientemente, las regalías. En efecto, además del gasto asociado a los recursos propios del departamento, entre los años 2011 y 2014 han sido invertidos en el departamento cerca de \$12.3 billones. El 61% de dicho recursos (cerca de \$7.5 billones) han sido destinados a sectores directamente vinculados a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (educación, salud, inclusión social y reconciliación, vivienda y trabajo). El 25% del total de inversiones se han realizado en el sector educativo: esos \$3 billones representan el 41% de las inversiones realizadas en sectores vinculadas a la garantía de los derechos económicos sociales y culturales.

El 51% del total de las inversiones realizadas en el departamento (\$6.2 billones) corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). El 49% restante se relaciona con proyectos establecidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN). En general, puede apreciarse una enorme dependencia del departamento con respecto a los recursos provenientes del SGP y el SGR en lo concerniente a inversiones en sectores directamente vinculados a la garantía plena de los derechos económicos sociales y culturales, pues del total de los recursos invertidos en estos rubros, el 60% (\$4.5 billones) provienen del SGP y el SGR.

Del total de los ingresos percibidos por el departamento, más del 75% corresponden a transferencias nacionales vía SGP y, únicamente, el 25% son constituidos por



ingresos corrientes del departamento. Más aún, sobresale la fuerte importancia que tomaron las regalías después de la puesta en marcha del SGR en 2012.

Sin embargo, es importante resaltar las acciones emprendidas desde la Gobernación para aumentar los recursos propios del departamento: i) incrementar los ingresos y utilidades provenientes de la venta de aguardiente y ron, ii) endurecer de medidas de cobro de cartera en impuesto de vehículos, iii) mejorar de los sistemas de supervisión del cobro de impuesto a la cerveza y iv) profundizar la lucha contra el contrabando. Esto ha llevado a un aumento sostenido del recaudo durante el último cuatrienio, pues todas las rentas propias del departamento han reportado incrementos anuales promedio de 4.88%.

1.2. Informe Defensorial sobre la situación del derecho a la alimentación en el corregimiento de Robles, municipio del Guamo (Bolívar). Caso del Consejo Comunitario de Robles “Almirante Padilla”

El Consejo Comunitario “Almirante Padilla”, asentado en el corregimiento de Robles, perteneciente al municipio del Guamo en el departamento de Bolívar, ha venido denunciando la preocupante situación alimentaria en la que se encuentran los habitantes del corregimiento debido al paulatino deterioro y pérdida de sus medios de vida. Las personas que habitan el corregimiento dependen para su sustento de la pesca, el cultivo de alimentos y, en menor escala, de la ganadería. El corregimiento está en una región donde existen un complejo de ciénagas que son vitales para el equilibrio ecosistémico y la sobrevivencia de sus habitantes.

Impactada en épocas recientes por el conflicto armado y la presencia de grupos paramilitares, la comunidad enfrenta varias problemáticas que limitan el acceso a (y conservación de) sus medios de vida y la garantía de su derecho a la alimentación: apropiación indebida de playones de la ciénaga; quema de bosque nativo y daños a la fauna y flora asociada; invasión de islotes utilizados por la comunidad para la siembra de productos de pancoger; sustracción de agua de la ciénaga con grandes motobombas y su uso en cultivos y pastos no pertenecientes a las comunidades de la zona; contaminación de las aguas por muertes de peces debido al robo del agua y la sequía; pérdida de la riqueza íctica de la ciénaga. La comunidad denuncia que

estos daños son causados especialmente por personas ajenas al territorio, quienes se han venido apropiando de estos terrenos y de los recursos que son de protección especial.

Si bien la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique ha adoptado decisiones administrativas enfocadas a investigar a una de las personas responsables de estos daños (Resolución 0485 del 9 de abril de 2015), la comunidad manifestó que la situación de daño sobre la ciénaga continúa.

Con base en lo anterior, el corregimiento de Robles enfrenta una preocupante situación de vulneración del derecho a la alimentación por cuenta del daño ambiental al territorio, la apropiación y cambio de uso de playones e islotes de uso común, la sustracción ilegal de agua de las ciénagas, y la pérdida subsecuente de los medios de sustento de la comunidad.

Con base en los hallazgos de la investigación, la Defensoría del Pueblo elaboró unas conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes, en aras de que se garantice el derecho a la alimentación de la comunidad asentada en el corregimiento de Robles (Bolívar).

1.2.1. Conclusiones y recomendaciones

- El corregimiento de Robles enfrenta una preocupante situación de vulneración del derecho a la alimentación por cuenta del daño ambiental al territorio, la apropiación y cambio de uso de playones e islotes de uso común, la sustracción ilegal de agua de las ciénagas, y la pérdida subsecuente de los medios de sustento de la comunidad.
- Esta problemática se profundiza por la falta de acciones estatales efectivas dirigidas a prevenir y eliminar esos daños y afectaciones al territorio y sus comunidades. No se han tomado medidas orientadas a garantizar el derecho a la alimentación de la comunidad en tanto se recuperan las condiciones materiales y ambientales que posibiliten a la comunidad recuperar los mecanismos propios de garantía de ese derecho. Tampoco la comunidad accede a agua potable que,



vista como alimento o derecho en sí misma, es fundamental para la garantía del DAA.

- La no garantía del derecho a la alimentación y la no superación de los factores que han llevado a la comunidad a una situación de inseguridad alimentaria, profundizan la condición permanente de vulnerabilidad en la que se encuentra la población y se relacionan con otras vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese sentido, se formulan las siguientes recomendaciones las cuales deberían ser implementadas con base en la acción articulada de las entidades relacionadas¹.

Al Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bolívar; Secretaría de Salud del departamento de Bolívar; Secretaría de Agricultura de Bolívar; Secretaría de Hábitat de Bolívar; Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos de Bolívar; Alcaldía Municipio de Guamo; y a la Dirección Territorial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

1. Impulsar una evaluación pormenorizada de la situación de inseguridad alimentaria en el corregimiento de Robles y las comunidades aledañas, así como de los riesgos y amenazas a su derecho a la alimentación y nutrición adecuadas. Se debe dar particular énfasis a analizar los factores estructurales y de daño a los entornos naturales que tienen a la comunidad sumida en la zozobra e incertidumbre respecto a la preservación de sus formas productivas tradicionales y soberanía alimentaria. Dicho análisis y las acciones de restitución y reparación de ese derecho deben seguir un enfoque de derechos humanos (relacionando los hallazgos con los demás derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos ambientales), por esta razón las autoridades responsables de la implementación de las acciones deben buscar el apoyo de los organismos estatales o no gubernamentales conocedores del tema.

A la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique); Secretaría de Hábitat de Bolívar; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - Procuraduría General de la Nación:

.....
¹ La espera de esa articulación no debe ser impedimento para que las entidades directamente involucradas tomen acciones inmediatas en el sentido de las recomendaciones.

2. Continuar las investigaciones sobre la supuesta apropiación ilegal, uso indebido de territorios y recursos/bienes naturales, y de los daños ambientales causados en la ciénaga por las personas dueñas y administradoras de finca La Tascosa, así como la imposición de las sanciones administrativas y penales que amerite el caso. En la medida de lo posible las investigaciones deberían ser rápidas y, en caso de haber sanciones, que sean prontas, efectivas, verificables y constantemente monitoreadas por los órganos de control, justicia y las comunidades afectadas. Al mismo tiempo, las autoridades de control y administrativas, involucradas en este caso, deben desarrollar un diagnóstico de la situación general de las ciénagas en relación con ese tipo de problemáticas, e iniciar las investigaciones a quienes infringen la ley, deterioran el ambiente y vulneran o ponen en riesgo los derechos de las comunidades. Para que estos mecanismos de investigación y justiciabilidad sean efectivos, debe propiciarse la capacitación y participación de las comunidades denunciantes.
3. Las acciones emprendidas por Cardique, en relación con el caso La Tascosa, deben ser fortalecidas en esta entidad y acompañadas por otras con pertinencia en los temas denunciados y las decisiones eventualmente implementadas. El Gobierno nacional y departamental, particularmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Secretaría de Hábitat de Bolívar, deben asegurar los recursos humanos, técnicos y financieros que estas acciones impliquen, protegiendo además a la entidad de cualquier posible influjo negativo por parte de actores responsables del daño a las ciénagas.

A la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique); Secretaría de Hábitat de Bolívar; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - Procuraduría General de la Nación; Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - Ministerio del Interior:

4. Evaluar conjuntamente si existen daños a la ciénaga causados por el desarrollo de obras públicas (construcción o reparación de infraestructura; mantenimiento de caños, diques y desagües; manejo de residuos sólidos y aguas negras; en otras) y adoptar los correctivos de manera inmediata. En lo posible, todas las acciones de intervención en esos territorios deben ser debidamente informadas con antelación a las comunidades afectadas o beneficiadas, incluyendo la garan-



tía de la consulta previa, libre e informada en caso de las poblaciones protegidas por ese derecho, y la estructuración de procesos de rendición de cuentas y control social.

A la Procuraduría General de la Nación; Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República:

5. Investigar la destinación, uso, cobertura e impactos de las ayudas recibidas por el municipio de Robles o destinadas a la región por el gobierno departamental y nacional, en el contexto de la ola invernal del 2010-2011. Particular atención debe darse a la forma como se destinaron los recursos, se seleccionaron las poblaciones beneficiarias, se ejecutaron las ayudas, se evaluaron los impactos y se desarrollaron los procesos de control social. En el marco de esa evaluación debe indagarse sobre las acciones desarrolladas en el corregimiento de Robles por las entidades del Estado y que fueron dirigidas a respetar, proteger y realizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada.

A la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique); Secretaría de Hábitat de Bolívar; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bolívar:

6. Implementar acciones urgentes que impidan la sustracción de agua, tala o quema de bosques, ampliación de zonas ganaderas e implantación de especies animales o vegetales no nativas que pueden alterar el ecosistema de las ciénagas y restringir o poner en riesgo el acceso alimentario o la preservación de los modos de vida de las comunidades que habitan el territorio.
7. Vigilar la situación denunciada en este Informe Defensorial, tomar los correctivos necesarios para evitar que esta situación continúe, e informar periódicamente a las demás autoridades con competencia en el caso sobre sus avances frente a lo denunciado y los impactos de las medidas adoptadas por la Corporación. De igual forma, avanzar en el trámite del proceso sancionatorio ambiental seguido contra la finca La Tascosa y dar cumplida y suficiente respuesta a las solicitudes de información o requerimientos que la Defensoría del Pueblo le formule, así como otras entidades estatales involucradas.

A la Secretaría de Agricultura de Bolívar:

8. Gestionar y desarrollar programas y acciones de acompañamiento al corregimiento de Robles dirigidas a: apoyar con proyectos productivos a los(as) pequeños(as) productores(as) agrícolas y pescadores(as) y desarrollar sistemas de riego de gestión comunitaria.

A la Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos; y Secretaría del Interior del Departamento de Bolívar.

9. Gestionar y desarrollar programas y acciones de acompañamiento al corregimiento de Robles dirigidas a: fortalecer las capacidades organizativas de la comunidad (incluyendo el reconocimiento legal del Consejo Comunitario de Robles "Almirante Padilla").

A la Secretaría de Infraestructura; y Secretaría de Hábitat de Bolívar.

10. Gestionar y desarrollar programas y acciones de acompañamiento al corregimiento de Robles dirigidas a: implementar un sistema de suministro efectivo y constante de agua potable y de manejo de residuos sólidos y líquidos.

Al Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bolívar; Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar; Secretaría de Agricultura de Bolívar; Secretaría de Hábitat de Bolívar; Secretaría de Víctimas y Derechos Humanos de Bolívar; Secretaría de Infraestructura de Bolívar; Dirección Territorial del ICBF:

11. Cerciorarse de que algunos de los programas y acciones propuestas en el "Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sambapalo, autóctono, solidario e integrador 2013-2019" sean implementados en el corregimiento de Robles, con el objetivo de garantizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada de la comunidad, sí como la protección de sus modos productivos, soberanía alimentaria y derechos asociados. Estas acciones deberían ser las contempladas en los siguientes lineamientos estratégicos del Plan²:

2 Departamento de Bolívar et al. Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sambapalo, autóctono, solidario e integrador 2013-2019. Op cit.



- Incrementar la producción y productividad alimentaria mediante un aprovechamiento del potencial productivo del departamento (Eje del Plan: Disponibilidad de alimentos).
- Generar espacios dinámicos de comercialización mediante la promoción del autoabastecimiento y generación de excedentes alimentarios (Eje del Plan: Disponibilidad de alimentos).
- Generación de ingresos y competencias para mejorar la capacidad adquisitiva de alimentos (Eje del Plan: Acceso a los alimentos).
- Implementar una estrategia de focalización para reforzar las acciones de asistencia alimentaria y nutricional (Eje del Plan: Acceso a los alimentos).
- Mejoramiento de la prestación de servicios públicos (Eje del Plan: Aprovechamiento biológico de los alimentos).
- Implementar una estrategia de educación alimentaria y nutricional (Eje del Plan: Consumo de los alimentos).

1.3. Informe Defensorial sobre conflictos mineros y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: El caso del Consejo Comunitario Río Palo (Cauca)

El informe examina el conflicto minero suscitado por la explotación de material de arrastre (arena) en la desembocadura del río Palo en el río Cauca, y la forma en que este conflicto afecta la garantía de los Desc para los miembros del Consejo Comunitario Río Palo. Se presenta un análisis de la convergencia de dos tipos de realidades: de un lado, la situación de marginación y exclusión que vive una comunidad, constituida predominantemente por población afrodescendiente con la consecuente privación en el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales; del otro, la forma en que un conflicto sobre la explotación de recursos naturales acentúa problemas estructurales de falta de acceso a las condiciones para contar con una vida materialmente digna.

Así, el derecho al trabajo y su estrecha relación con las posibilidades de satisfacción de otros derechos humanos constituye un aspecto fundamental de este informe. Lo anterior conduce a reconocer como principio de análisis a que la vulneración de un derecho muy a menudo supone la afectación o amenaza de otras garantías.

En el caso estudiado las vulneraciones a los derechos a la consulta previa y al derecho al trabajo, con su impacto en los ingresos que perciben los miembros de la comunidad afrodescendiente, representada por el Consejo Comunitario Río Palo, comportan serias amenazas para los derechos a la alimentación adecuada, salud física y mental, así como vivienda en condiciones dignas. En particular, si se tienen en cuenta las condiciones precarias en las que se encuentran los pobladores, con muy escasas alternativas productivas, sin servicio permanente de agua potable, sin alcantarillado, sin una política para el acceso o mejoramiento de la vivienda, entre otras privaciones.

De esta manera, la operación de la Empresa Arenera Bocas del Palo en la zona en la que se asienta la comunidad negra mencionada, supone una amenaza a varios derechos económicos, sociales y culturales, para una comunidad que presenta carencias estructurales en materia social y económica.



- » Los procesos de retorno de las comunidades desplazadas a sus territorios, a través de protocolos desarrollados por la Defensoría, han permitido el restablecimiento del tejido social en lugares con altos niveles de conflictividad, particularmente por razones del conflicto interno.

D.2. Desplazamiento, restablecimiento de derechos y retos ante un eventual posconflicto

El año 2015 puede considerarse como un año de transición en relación con las dinámicas de desplazamiento y las políticas públicas para el restablecimiento de los derechos de las personas y comunidades en situación de desplazamiento. En materia de expulsión, los datos de personas incluidas en el Registro Único de Víctimas evidencian la reducción de personas desplazadas que se inició en 2014. Este hecho tiene una explicación en el cese unilateral de las Farc-EP¹, por lo que lo vivido el año anterior es un indicador de los escenarios de riesgo y nuevos factores de desplazamiento que pueden presentarse en un posacuerdo.

En materia de gestión de las políticas de atención se produjeron tres hechos de mayor significación para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y la construcción de una nueva institucionalidad de víctimas ante un eventual posconflicto, estos hechos son:

1. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Departamento Nacional de Estadísticas (DANE)² y la Contraloría General de la República (CGR)³ hacen públicos los resultados de sus encuestas sobre la situación de derechos de la población desplazada, las cuales, pese a sus diferencias en metodologías muestran en común el rezago en materia de restablecimiento de derechos de la población desplazada y ratifica el sesgo asistencialista de las políticas dispuestas.

1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo: Farc-EP.

2 Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV). "Encuestas de Goce Efectivo de Derechos. Presentación de resultados". Departamento Nacional de Estadística (DANE). Enero de 2015.

3 Contraloría General de la República. Equipo de monitoreo y seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima. "Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia". Bogotá. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Enero de 2015.



2. Se hizo visible el cansancio y malestar de la población desplazada ante el incumplimiento de las expectativas de restablecimiento que se crearon con la Ley 1448 y pese a la estrategia comunicacional sobre los resultados no se lograron revertir las recurrentes quejas y tomas de instalaciones por parte de organizaciones de víctimas.
3. Órganos de control como la Comisión Nacional de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011⁴, la Defensoría del Pueblo⁵ y la Corte Constitucional, esta última mediante sus autos y audiencias de seguimiento, hicieron visible la real capacidad y limitaciones para restablecer derechos del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), luego de 4 años de gestión de las políticas originadas en esta ley por parte de este sistema.

Este panorama hace visible que, pese a los avances en desarrollo institucional y reducción de las cifras de expulsión, hay un camino por recorrer en materia de rediseño y gestión de políticas de atención al desplazamiento para avanzar hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional establecido mediante la Sentencia T-025 de 2004, el cual es la condición estructural en lo que se refiere al restablecimiento de los derechos de las víctimas para construir un posconflicto sostenible.

En este orden, a continuación se abordan 2 asuntos que estructuraron la situación de derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento durante 2015: 1. Dinámicas de desplazamiento, y 2. Gestión de las políticas de restablecimiento de derechos.

2.1. Dinámicas de desplazamiento

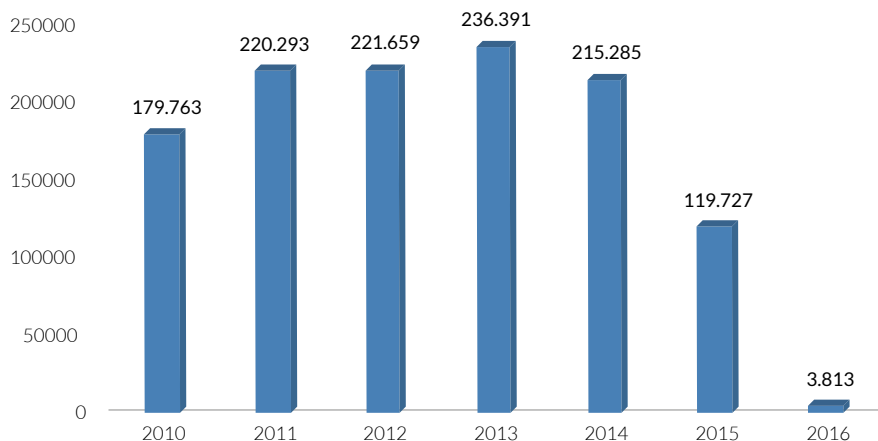
Con datos del Registro Único de Víctimas, desde el 1º de abril de 2016 se habían incluido, bajo la modalidad de expulsión, 119.727 personas como desplazados hasta el 31 de diciembre de 2015. Esta cifra corresponde al 55,6% de las personas que

4 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. “Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015”. Bogotá. Agosto de 2015.

5 Defensoría del Pueblo “Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Abril de 2015.

fueron expulsadas en 2014 (215.285 personas), lo cual implica una reducción del 44,3% en los valores de personas expulsadas durante el año pasado frente al 2014.

Gráfico 1. Dinámica de la expulsión. Período 2010-2016 (abril 1º).



Fuente: Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas (RUV). "Desplazamiento-personas. Consulta hecha el 18 de abril de 2016". Datos con corte al 1º de abril de 2016. Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Al respecto, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) "entre noviembre de 2012 y junio de 2015, fueron desplazadas cerca de 541,034 personas, según cifras oficiales de la UARIV. Esto significa que en promedio casi 17.000 personas fueron obligadas a desplazarse cada mes"⁶.

6 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). "Tendencias Humanitarias y Paz Colombia. Noviembre 2012-Junio 2015". Consulta hecha el 26 de agosto. Disponible en https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150818_tendencias_humanitarias_ii_sem_2015_vf_0.pdf

Cuadro 1. Análisis comparado en las cifras de expulsión. Diez primeros departamentos en el período 1º de enero a 31 de diciembre de 2015.

Posición en 2014	Departamento	Personas expulsadas	Posición en 2015	Departamento	Personas expulsadas
1	Nariño	30.873	1	Nariño	14.714
2	Valle Del Cauca	30.660	2	Antioquia	14.554
3	Cauca	23.823	3	Cauca	14.310
4	Antioquia	23.370	4	Choco	10.162
5	Choco	15.105	5	Norte de Santander	9.654
6	Caquetá	13.554	6	Valle Del Cauca	9.235
7	Tolima	10.553	7	Caquetá	7.729
8	Huila	8.434	8	Tolima	6.394
9	Putumayo	7.631	9	Huila	5.000
10	Norte de Santander	7.616	10	Putumayo	4.335

Fuente: Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas (RUV). "Consulta hecha el 21 de abril de 2016". Datos con corte al 1º de abril de 2016. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Los datos hacen visible dos tendencias en términos de regiones expulsoras:

1. Nariño y Cauca se mantienen en 2015 frente al dato de 2014 como el primer y tercer departamento expulsor, respectivamente, lo cual hace visible la persistencia de factores de vulneración.
2. Hay una continuidad en las 10 principales regiones expulsoras, con un cambio en la posición de estas regiones.

No obstante la continuidad de las acciones del ELN⁷ y los grupos posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), empiezan a hacerse visibles factores de desplazamiento no asociados con el conflicto armado como los intereses económicos sobre el territorio (minería legal e ilegal y proyectos económicos

7 Ejército de Liberación Nacional (ELN).

de infraestructura), que si bien no son nuevos, en el contexto de la reducción de las hostilidades de las Farc-EP, sí empiezan a tener mayor visibilidad.

Por lo anterior, para el análisis de las dinámicas de expulsión no solo son relevantes las cifras, sino que es necesario ahondar en el análisis de los cambios en los escenarios de riesgo, de manera que las políticas de prevención y protección intervengan ante factores diferentes a la presencia de grupos armados ilegales como los intereses económicos legales e ilegales que presionan a las comunidades para que salgan del territorio.

2.2. Restablecimiento de derechos de comunidades en riesgo y situación de desplazamiento

Luego de 4 años de implementación de la Ley 1448 de 2011 y a partir de los datos de las encuestas de verificación de derechos de la Contraloría General de la República y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV DANE, fue posible contar con un panorama de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

Pese a las diferencias metodológicas, ambas encuestas permiten corroborar: 1. Los avances en los componentes que integran la política de asistencia humanitaria, educación y salud, y 2. Los rezagos en componentes asociados a la estabilización socioeconómica como vivienda y generación de ingresos.

Al respecto, en materia de vivienda, a partir del Programa de Vivienda Gratuita se lograron cubrir 25.129 hogares en situación de desplazamiento entre 2012-2015; sin embargo, dado que esta cifra cubre solo el 6,2% de la demanda, es necesario avanzar en la superación de barreras de acceso y dificultades que han impedido que estas personas y comunidades logren el derecho a la vivienda ya que cerca de 400 mil familias que demandan este derecho en los ámbitos urbanos⁸.

8 Defensoría del Pueblo. "Observaciones de la Defensoría del Pueblo al informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 160 de 2015 de vivienda urbana". Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Agosto de 2015.



En vivienda rural, las políticas desplegadas si bien muestran un avance en la modificación de los marcos normativos con el fin de ajustar los reglamentos, procesos, metodologías y así agilizar la implementación de los proyectos de vivienda rurales para la población en situación de desplazamiento en los procesos de retorno, reubicación o en fallos de restitución de tierras, y en 2015 hubo una asignación de 150 mil 387 millones de pesos, persisten problemas de diseño y gestión como los esquemas de proyectos estratégicos (que se han venido implementando a partir de la emisión del Decreto 900 de 2012); además persisten barreras en los mecanismos de acceso, el valor del subsidio, el diseño de las viviendas, la equidad en la distribución de los recursos a nivel departamental, la disminución de los tiempos de postulación, el ajuste de las viviendas a las condiciones de habitabilidad de las zonas rurales y la calidad de las soluciones de vivienda⁹.

“En lo que respecta a la generación de ingresos (derecho al trabajo) se observa que pese a que la Corte Constitucional ha solicitado y reiterado en los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011, la necesidad del diseño de una *política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica*¹⁰” se sigue reportando en los informes del Gobierno nacional a partir de la política de generación de ingresos los resultados de la oferta social del Estado, diseñada para la superación de la pobreza extrema, la cual se ha flexibilizado para darle cupo a la población víctima y, entre ellas, a la población desplazada.

“No obstante lo anterior, la reformulación de la política de generación de ingresos, al estar inmersa en la política dirigida a la población en situación de vulnerabilidad, requiere contar con unas líneas concretas y específicas que incorporen las particularidades de la población desplazada. Lo anterior para no repetir las debilidades de la implementación de las estrategias del Conpes 3616 de 2009”¹¹.

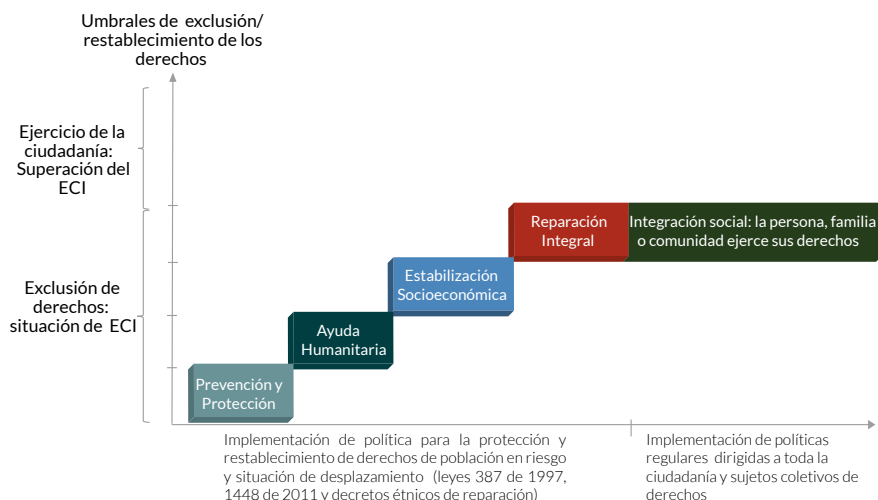
9 Defensoría del Pueblo. “Observaciones de la Defensoría del Pueblo al informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 162 de 2015 de vivienda rural. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada”. Bogotá. Agosto de 2015.

10 Corte Constitucional. “Auto 008”. Bogotá. 2009.

11 Defensoría del Pueblo. “Observaciones de la Defensoría del Pueblo al informe del Gobierno Nacional en el marco del Auto 395 de 2015 de Generación de ingresos urbano y rural”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Enero de 2016.

Al respecto, una propuesta es la implementación de programas de restablecimiento por comunidades y enfoque de intervención territorial que funcionen como una hoja de ruta común que permita intervenciones concatenadas y escalonadas (por fases), con lo cual se reduce la tendencia a la dispersión y duplicidad de las entidades y se garantiza su sostenibilidad en el tiempo.

Gráfico 2. Enfoque progresivo de restablecimiento de derechos, mediante programas de atención.



Fuente: Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y Sentencia T-025 de 2004.

Según lo representado en el gráfico de restablecimiento, se plantea un enfoque de intervención comunitario centrado en la situación de goce/exclusión de derechos, de manera que se fija una hoja de ruta que proyecta cómo progresivamente se crean las bases materiales y psicosociales que permiten a la comunidad ir transitando de una fase a otra dentro de los programas.

De esta manera se logra generar un *continuum de atención* y, en particular, un efecto de *irreversibilidad* en el restablecimiento. De igual forma, la superación de un nivel de exclusión de derechos, el acceso a programas de asistencia, de atención (entre ellos la ayuda humanitaria) y de estabilización socioeconómica conllevaría a que la reparación no sea arbitraria, sino que ocurra porque se verifica que las comunidades presentan unas condiciones fácticas que les permiten pasar de una fase a otra, y esto



no ocurre por una decisión soportada en criterios fijados administrativamente como el tiempo de desplazamiento, el cual puede que no refleje una situación de mejoría de las comunidades.

Por otra parte, en lo que se refiere al restablecimiento de derechos de comunidades un campo en el cual se hacen visibles las limitaciones para pasar de los enfoques de atención individual y por familias a uno de enfoque comunitario y territorial, es el caso de los grupos étnicos.

En los grupos étnicos se produce el cruce de varias líneas de política: 1. La obligación de generar programas diferenciales en tanto víctimas; 2. Los mandatos de los autos de seguimiento étnicos; 3. Las políticas territoriales y nacionales de desarrollo que atraviesan sus territorios, y 4. Las políticas no específicas que deben implementarse, en tanto sujetos de derechos que cuentan con un marco de políticas específicas.

Dados los problemas de coordinación entre estos marcos de políticas con las regulares de atención, se generan desencuentros entre las prescripciones en materia de contenido de derechos y los desarrollos concretos en la gestión de las políticas que entregan las administraciones públicas a estas comunidades¹².

Según datos del Registro Único de Víctimas (RUV) a diciembre de 2015, el 10% de la población indígena del país, 146.866 indígenas¹³ están en situación de desplazamiento. En relación con las comunidades negras y afrocolombianas se estima que el 18% de los afrocolombianos están en situación de desplazamiento, este valor corresponde a 642.215 personas, de un universo proyectado en el censo de 2005 de 3'448.389 afrocolombianos.

12 Buenhombre Moreno, Edwin Alejandro & Moreno Zamora, Gisel Andrea. "Las políticas diferenciadas en Colombia, el camino administrativo sin discriminación. Análisis de las políticas dirigidas a los grupos étnicos en zonas de frontera en el período 2010-2014". Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre reforma del Estado y la Administración Pública. Quito. Ecuador. Noviembre de 2014.

13 Dicha población fue proyectada en el censo de 2005 en 1'378.000 personas.

Cuadro 2. Cinco (5) primeros departamentos expulsores étnicos. Período 1985-1º de noviembre de 2015

Departamento	Indígenas		Departamento	Negro o afrocolombiano
Cauca	25.391		Nariño	132.894
Nariño	16.348		Chocó	114.059
Chocó	15.042		Valle del cauca	104.481
Antioquia	13.155		Antioquia	77.680
Putumayo	12.701		Cauca	51.889

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información. Consulta hecha el 9 de diciembre de 2015. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Dado el lento avance en la aplicación de los mandatos de los autos étnicos de seguimiento 004 y 005 de 2009, de la Sentencia T-025 de 2004, parece que se está ante un estancamiento en la medida en que no hay cambios significativos en la implementación de los acuerdos suscritos con las comunidades en desarrollo de los Autos étnicos, por lo que los principales avances están en materia de diagnóstico, aunque en el caso indígena, en el diseño de planes de salvaguarda.

Por último, se requiere una mención especial de la situación de emergencia humanitaria en la zona de frontera con Venezuela, con ocasión del estado de excepción constitucional declarado el 19 de agosto de 2015 en 23 municipios de los estados de Táchira, Zulia y Apure, zonas fronterizas con los departamentos colombianos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada¹⁴. Según OCHA, al 14 de octubre de 2015, el número de colombianos deportados desde Venezuela a través de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada, alcanzaba la cifra de 1.950 personas y había un total de 22.342 colombianos retornados a través de estos cuatro departamentos.

Al 20 de enero de 2016 aún se mantenían cerrados los pasos fronterizos entre Colombia y Venezuela en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira

14 El siguiente apartado retoma los análisis hechos por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) Sala de Situación Humanitaria. "Colombia: Informe de situación No. 12: Situación humanitaria en frontera colombo-venezolana". Bogotá. 15 de octubre de 2015. Consulta hecha el 14 de diciembre. Disponible en https://www.humanitarianresponse.info/es/system/files/documents/files/151015_informe_de_situacion_no_12_situacion_de_frontera_final.pdf



y Vichada. Según los reportes del equipo de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada para Norte de Santander, hasta el 25 de enero de 2016 el panorama de derechos de las y los colombianos que retornaron era el siguiente:

“Precariedad de atención humanitaria: Desde la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGR) se realizaron los esfuerzos por brindar el alojamiento y alimentación a los connacionales que fueron expulsados o sometidos a otras medidas migratorias; sin embargo se notó la precariedad para brindar atención parcial a las personas autoalbergadas¹⁵.

En ese sentido es pertinente resaltar que esta brecha se profundizó luego del cierre del registro. Se desconoce la situación actual de la totalidad de la población autoalbergada y posibles necesidades humanitarias.

Inexistencia de albergue gubernamental. Puesto que el único apoyo real es el de la comunidad religiosa scalabriniana en la ciudad de Cúcuta, en el Centro al Migrante, el cual tiene dificultades de financiación puesto que los convenios que firma con la alcaldía de Cúcuta para brindar la asistencia humanitaria son demorados en los pagos y no son retroactivos en la atención, lo que significa que el Centro de Atención al Migrante sigue siendo una apuesta de la ONG o de la iglesia, pero no es estatal con respecto a su responsabilidad de brindar la atención inmediata humanitaria, tanto para víctimas connacionales retornadas, como para las víctimas de desplazamiento forzado reciente.

Adicionalmente luego del cierre del registro, continuaron ingresando connacionales quienes requieren la asistencia humanitaria, evidenciando la precariedad en:

1. Recepción por parte del personal de migración Colombia: no se gestiona ni se garantiza el transporte hasta el centro de migración.

15 Esto incluye: (i) autoalbergados en Cúcuta, Villa del Rosario, Tibú, Herrán, Ragonvalia y demás municipios de N. de S., (ii) autoalbergados en Cúcuta o Villa del Rosario que llegaron después del cierre del registro, (iii) autoalbergados calificados que se han trasladado a sus lugares de destino, (iv) autoalbergados que llegaron después del cierre del registro que se han trasladado a sus lugares de destino.

2. La contratación con el centro de migración, a través de Cancillería, es demorada y en la actualidad el funcionario no atiende tiempo completo dado que no se encuentra contratado.
3. Ni la alcaldía ni la gobernación han destinado funcionarios ni presupuesto al finalizar la vigencia del periodo anterior de los mandatarios, ni en la actualidad por la coyuntura de empalme.

Temporalidad de los decretos de excepción¹⁶: Durante la emergencia fronteriza, las entidades del Estado colombiano como la Registraduría, el Sena, el DPS y los entes territoriales, especialmente, para el acceso a salud y educación, flexibilizaron los requisitos para la prestación de los servicios y acceso a derechos, superando barreras como la apostilla de documentos para acceder a la validación de los mismos en Colombia para los trámites de nacionalización o acceso a educación; no obstante, una vez finalizada la temporalidad de los mismos, surge la barrera para los connacionales que ingresaron posterior al cierre del registro de la UNGR, y que de no haber logrado la inclusión en el Registro Único de Damnificados (RUD), se hace imposible brindar respuesta a sus necesidades.

Revictimización a personas con necesidad de protección internacional: Sin contar el número de connacionales que retornaron desde Venezuela, siendo víctimas del conflicto armado en Colombia por la falta de condiciones para permanecer en este país al que habían cruzado buscando protección internacional, más los connacionales víctimas que ingresaron a Cúcuta en el marco de la crisis de frontera (desde el 21

.....

16 Decretos emitidos en materia de acceso a derechos y atención en tiempo de crisis fronteriza: Afiliación al Régimen Subsidiado de Salud: Decreto 1768 de 2015; libre escogencia de la EPS del Régimen Subsidiado: Decreto 1768 de 2015; inscripción al programa Más Familias en Acción: Decreto 1771 de 2015; focalización como población en pobreza extrema: Decreto 1771 de 2015; priorización del gasto social para la atención: Decreto 1771 de 2015; exoneración del requisito de apostilla y legalización de documentos públicos para el trámite de permisos especiales de ingreso y permanencia de nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos: Decreto 1772 de 2015; exoneración del requisito de apostilla y legalización de documentos públicos para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción de nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos: Decreto 1772 de 2015; exoneración del pago de las tasas previstas en el art. 3 Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos: Decreto 1772 de 2015; exoneración de las sanciones económicas con motivo de la infracción de las normas migratorias a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de nacionales colombianos: Decreto 1772 de 2015.



de agosto del 2015), los cuales según las cifras oficiales de UNGR, ascienden a 2.181 quienes estarían en doble riesgo frente a la protección de sus vidas, toda vez que al no encontrar respuesta en el marco de protección en Colombia, se vieron obligados a cruzar la frontera, son sujetos de nueva expulsión y generan nuevamente la movilidad forzada hacia el mismo país expulsor.

En este sentido, persiste la debilidad institucional de todo el SNARIV frente a las estrategias rápidas de respuesta y acompañamiento efectivo a los casos que se han remitido para su atención, es desolador el panorama desde la asistencia humanitaria, hasta la verificación de los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad que rezan en la Ley 1448 de 2011 para la efectividad de estos retornos o reubicaciones.

Educación: A la fecha, se puede evidenciar que continúan las barreras de acceso educativo para la población venezolana, hijos venezolanos de padres colombianos por varias razones: a) El sistema educativo se encuentra saturado en ciertas comunidades receptoras con capacidad insuficiente para recibir a alumnos adicionales; b) Persisten barreras específicas de acceso (transporte escolar, uniformes, zapatos, útiles, alimentación, coordinación de actividades); c) Requisitos impuestos por Registraduría que impiden el acceso al registro y nacionalización; d) No hay definición de procesos de matrícula documentación, nivelación, validación de estudios en Venezuela y certificaciones; e) Ausencia de infraestructura escolar en instituciones educativas de la periferia de la ciudad en donde se está asentando la población en arriendos o autoalbergada; f) Casos de doble registro sin posibilidad de resolver dado el trámite de apostilla que se exige para interposición de demanda judicial, lo que bloquea la posibilidad de resolver el error de doble registro y, por consiguiente, acceder a todos los derechos de los NNAJ.

Trabajo: Adicional a la fase de respuesta brindada por la UNGR y toda la institucionalidad, se debe asumir el reto de garantizar una segunda fase para la estabilización de los connacionales en la cual se les garantice el real goce y acceso efectivo a la oferta laboral, que emerge como pilar fundamental, ya que esta es su principal clamor. Los damnificados reiteran que es vital que se les brinde la oportunidad de trabajar para ser autosostenibles ya que no quieren se les señale ni estigmatice como personas que quieren vivir del asistencialismo del Estado.

Vivienda: A fines de 2015 se empezaron a vencer los subsidios de arrendamiento y ante la falta de oportunidades laborales para acceder a empleos estables, que les permitan obtener los ingresos de sostenibilidad, se generó que algunas de las familias quedaron en la calle.

Debido a esta situación se realizó una reunión de al menos 20 familias en el parque Santander frente a la alcaldía del municipio de Cúcuta. Estas expusieron la crítica situación que están padeciendo ante personal del gobierno municipal. En un diálogo sostenido entre los voceros de dichas familias, el alcalde, junto con cuatro secretarios de despacho y la Defensoría del Pueblo, se acordó que se daría respuesta prioritaria a la atención de albergue para estas 20 familias en el centro de migración de la comunidad scalabriniana quedando pendiente una nueva reunión con la presencia del director de la UNGR, y a solicitud del alcalde municipal que pidió la presencia del defensor nacional del pueblo, sumado a la institucionalidad regional competente con el fin de estudiar y analizar alternativas de respuesta a esta problemática humanitaria¹⁷.

Este breve panorama hace visible la necesidad en 2016 de pasar de la atención de la crisis humanitaria a la consolidación de una política de restablecimiento de derechos. Esta política de restablecimiento puede tomar como base los aprendizajes de los programas de estabilización socioeconómica de las comunidades en situación de desplazamiento. En estos se destacan tres asuntos a considerar:

1. La necesidad de una política de restablecimiento que cuente con recursos específicos, metas, cronogramas y una clara delimitación de los responsables;
2. La aplicación de mecanismos de coordinación nación/territorio para lograr sinergias entre programas de atención e inversión y;
3. Una política comprensiva que atienda no solo la emergencia humanitaria, sino que permita la inclusión social. Para esto es clave el desarrollo de mecanismos de participación comunitaria.

17 Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Defensoría Comunitaria para el Norte de Santander. "Situación de derechos de Las comunidades damnificadas por la crisis de la frontera". Cúcuta. Enero 20 de 2016.



2.3. Reflexiones finales. Sobre el restablecimiento de derechos a la luz de la persistencia de la Sentencia T-025 de 2004 y un eventual posconflicto

Como evidencia, el proceso de seguimiento a la situación de derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento se está ante una ventana de oportunidad para revisar y ajustar a fondo las políticas de atención y restablecimiento de derechos de la población desplazada.

El actual enfoque de atención centrado en la generalización de los programas de asistencia social y la entronización del criterio de vulnerabilidad para determinar el acceso a los programas, en lugar del goce efectivo de derecho¹⁸, ha devenido en un marco de políticas con bajos efectos en materia de estabilización socioeconómica.

Con respecto al restablecimiento de derechos existen una serie de condiciones de vulnerabilidad estructural y situacional¹⁹ que es necesario superar para avanzar en el goce efectivo de derechos según lo establecido en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

En un escenario en que los factores de desplazamiento asociados al conflicto armado tenderán a disminuir mientras los factores de economía política del desplazamiento se mantienen constantes o aumentan su intensidad, se requiere avanzar a nuevas formas de concebir la prevención y la protección, en las que se asocien las políticas de restablecimiento de derechos que conjuguen lo avanzado hasta el momento en las leyes de víctimas y jurisprudencia de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 con las políticas que se desprendan de los acuerdos de paz.

18 Defensoría del Pueblo. "Observaciones al Informe de Respuesta al Auto 205 de 2015". Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Septiembre de 2015

19 Las condiciones de vulnerabilidad estructural "se refiere a aquellos factores que tienen carácter de permanencia o "cambio lento" a partir de dinámicas socioeconómicas históricas, por ende, los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural... se caracterizan por un bajo nivel de realización de derechos, una débil política pública para la realización y protección de los derechos y limitada presencia del Estado para la realización de los derechos". La vulnerabilidad situacional se refiere a la situación en la que se hacen visibles "factores asociados al género, etnia o edad que aumentan los niveles de exposición de mujeres, hombres, indígenas, afrodescendientes, niños y adultos mayores que llevan a sufrir los efectos del conflicto armado". Ver al respecto, Defensoría del Pueblo. "Programa de Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos". Bogotá. 2009.

En este sentido, una variable clave de reforma institucional es la gestión territorial de las políticas de restablecimiento (Auto 383 de 2010), la cual pone en debate dos problemas: 1. La coordinación entre las entidades nacionales y las territoriales y 2. La capacidad de gestión de las políticas de los gobiernos territoriales²⁰.

Por último, es menester mencionar que en el proceso de La Habana se han tocado asuntos que podrían generar respuestas concretas a las víctimas del desplazamiento forzado y a las víctimas en general; sin embargo, existe una serie de interrogantes:

- ¿Los acuerdos entre el Gobierno nacional y las Farc permitirán el restablecimiento pleno de los derechos de toda la población desplazada?
- ¿Cómo aprovechar el posacuerdo para fortalecer la autonomía y el autogobierno de las comunidades campesinas, negras e indígenas?

Por último, ante un eventual posacuerdo se propone²¹:

- Evitar que se levante o debilite el estado de cosas inconstitucional. En este sentido, se requiere que la Corte Constitucional mantenga el seguimiento y la vigilancia a las acciones de las instituciones sobre la atención al desplazamiento forzado.
- Que las propuestas de los movimientos y organizaciones, campesinas, étnicas y sociales en relación con los procesos de paz, partan de lo ganado en reconocimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado y, especialmente, de la población desplazada y así evitar el “borrón y cuenta nueva”.
- Que se garantice atención y garantía de derechos en forma prioritaria, prevalente y preferente.

20 Defensoría del Pueblo, “Balance de la gestión de las políticas para la atención a la población desplazada en los municipios para el período 2012-2015”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Bogotá. Octubre de 2016.

21 Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. “El probable posacuerdo de paz o pos-conflicto”. Contenido en “Retornos, reubicaciones y Acuerdos de paz. Presentación en Power Point”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada - Equipo de retornos y reubicaciones. Escuela de Políticas Públicas. Rionegro. Diciembre de 2016.



En suma, la implementación de políticas para la prevención y restablecimiento de los derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en un escenario de un eventual posacuerdo implica explorar formas alternativas de políticas de atención, de manera que se logre una mejor articulación entre los entes nacional y los territoriales; en particular, para avanzar en una eficaz paz territorial es necesario el fortalecimiento financiero e institucional de los gobiernos territoriales, con el fin de abrir espacios a procesos de restablecimiento ajustados a las particularidades regionales y de las comunidades, así como dar una mayor capacidad de gestión a la institucionalidad territorial.



- » La Defensoría del Pueblo logró abrir espacios para el establecimiento de medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, desde del cumplimiento de su responsabilidad institucional.

D.3. Las víctimas del conflicto armado en Colombia – Seguimiento a la Ley 1448 de 2011

3.1. Cumplimiento de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley de Atención y Reparación Integral

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada de Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, presenta el análisis que adelantó respecto a la materialización de los derechos de las víctimas a partir del cumplimiento de las medidas otorgadas en la Ley de Atención, Reparación y Restitución a las víctimas del conflicto armado interno expedida en junio de 2011.

En ese sentido, se evidencian aspectos relevantes del ejercicio de monitoreo y seguimiento adelantado desde el escenario de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, los hallazgos encontrados en desarrollo de roles asignados a las comisiones del Ministerio Público para la Justicia Transicional y, finalmente, se hace mención de la sistematización realizada por la Delegada de Víctimas en cuanto a la percepción de las víctimas respecto al goce efectivo de sus derechos.

3.1.1. Análisis en la implementación de la Ley de Atención y Reparación a las Víctimas

La Defensoría del Pueblo es miembro de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011¹, en adelante la CSML; en esta ley se establecieron las medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado interno. Esta comisión conformada por los Organismos de Control y tres (3) representantes de

1 Ley 1448 de 2011. Artículo 201.



las víctimas definidas por la Mesa Nacional de Participación de las Víctimas, tiene la finalidad de monitorear y hacer seguimiento al proceso de implementación de las medidas señaladas en la ley desde la mirada del cumplimiento de las obligaciones institucionales y la efectiva materialización de los derechos de las víctimas.

A continuación se plantean las principales conclusiones y recomendaciones contenidas en el Segundo (II) informe de esta CSML, en el cual la Defensoría del Pueblo, además ejerce la Secretaría Técnica, que fueron presentadas al Congreso de la República y al Gobierno Nacional en la vigencia 2015.

3.1.2. Aspectos temáticos relevantes del Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011

De acuerdo con los datos oficiales de la Red Nacional de Información (RNI) existe un número aproximado para la vigencia de 2015 de 7.490.375 víctimas, de las cuales 5.916.381 personas son sujetos de atención, asistencia y reparación integral. Adicionalmente, en el Registro Único de Víctimas (RUV) se encuentran 303 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 91 cuentan con planes en formulación y de estos 72 se encuentran en fase de implementación².

La información anterior resulta importante a la hora de continuar avanzando en la ejecución de las medidas encaminadas a atender y reparar de manera integral a las víctimas, no solo desde los procesos de afectaciones individuales, sino también desde los daños colectivos que han padecido las organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos, organizaciones cívicas, religiosas, sociales, entre otras.

En relación con la oportunidad del acceso al proceso de declaración de los hechos victimizantes que vulneraron los derechos fundamentales de la población colombiana, en el marco del conflicto armado interno, es necesario plantear que dado que el pasado 10 de junio del 2015 se vencía el plazo para que un grueso de víctimas, cuyos hechos ocurrieron antes de la vigencia de ley, pudiera rendir su declaración.

.....
2 Información consultada en la página oficial de la UARIV el 3 de agosto de 2015. Ver en el siguiente enlace: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/>

Esta situación propició un incremento sustancial de solicitudes de declaración de las víctimas; por ello esta entidad debió aumentar la orientación y asesoría para que las víctimas tuvieran acceso a ese derecho. Este ejercicio de masiva participación de las víctimas requirió, así mismo, un alistamiento institucional por parte de la entidad coordinadora del Sistema de Atención a las Víctimas para acelerar el proceso de valoración de la condición de víctimas y proceder a expedir los actos administrativos de reconocimiento.

A pesar de la divulgación masiva de este derecho, la Defensoría del Pueblo, al igual que la CSML, continúan reiterando la persistencia de barreras que impide a las víctimas, en la debida oportunidad, solicitar del Ministerio Público el diligenciamiento de la declaración que registra los hechos de violencia, tales como las distancias geográficas a centros poblados para que las víctimas puedan rendir su declaración, la presencia aún de actores armados ilegales que ejercen el control social y limitan el derecho a la movilización y, de manera particular, la limitada cobertura de atención y de información para que tanto los sujetos colectivos no étnicos como las víctimas radicadas en el exterior tengan las mismas condiciones de igualdad para materializar su reconocimiento como víctimas.

De otro lado, el Gobierno nacional expidió el “Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, dentro del cual se definieron las metas del Gobierno nacional encaminadas a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En el análisis que se hizo desde la CSML, es necesario señalar que si bien se registra una importante bolsa de recursos específicos para las instituciones responsables de la ejecución de la ley de víctimas, estas pueden resultar insuficientes frente al universo de víctimas registradas en las bases de datos oficiales del Gobierno nacional y los posibles retos de atención y reparación que se van a requerir en el escenario de los acuerdos de paz de La Habana. De acuerdo con el análisis presupuestal adelantado en el marco de la CSML, la apropiación de recursos para el cumplimiento de la ley ha permanecido en los mismos niveles de apropiación desde que se expidió esta ley; es decir, el incremento ha estado en niveles cercanos al 2% del Presupuesto General de la Nación (PrGN).

En este tema presupuestal “(...) La CGR estimó (a 30 de enero de 2015).un faltante de aproximadamente \$33,6 billones para garantizar al conjunto de las víctimas incluidas



en el RUV, los derechos de indemnización y vivienda consagrados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras....”³.

En ese sentido, una de las recomendaciones que al respecto ha planteado la CSML consiste en lo siguiente:

“(...) 2. Actualizar el plan financiero que acompaña a la Ley 1448 del 2011, a la luz del universo actual de las víctimas y de los costos reales de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la ley. Es oportuno que el país conozca las necesidades económicas que implican garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto permitirá abrir el debate sobre las fuentes de financiamiento de la ley, así como las alternativas de mejorar la ejecución de esos recursos...”⁴.

En octubre de 2015 se adelantó la elección de los nuevos mandatarios municipales y departamentales, ellos deberán realizar un nuevo plan de desarrollo departamental y municipal dentro del cual se puede generar una ventana de oportunidades para que las políticas públicas de víctimas puedan ser incorporadas en estos instrumentos de planeación territorial. Adicionalmente, esta coyuntura resulta estratégica para que los entes territoriales adelanten el alistamiento institucional, presupuestal y programático necesario para estar acorde con sus responsabilidades en el marco de los acuerdos de La Habana contenidos en el capítulo de víctimas. Les corresponde a los nuevos mandatarios tener en cuenta los derechos de las víctimas de manera prioritaria en sus planes de gobierno y su participación en el ejercicio de planeamiento también deberá ser garantizada por las autoridades territoriales.

Además de lo anterior, un tema estratégico para el logro de las responsabilidades territoriales se refiere al proceso de coordinación Nación-Territorio, en particular por la persistencia de las debilidades de los entes locales para asumir los temas que les compete en la atención a las víctimas, la falta de caracterización de la situación de las víctimas o de actualización de la información que permita identificar las necesidades de atención, además de los limitados presupuestos para adoptar las medidas requeridas.

3
Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Resumen Ejecutivo Página 22.

4 Ibídem. Página 47.

El Gobierno nacional ha venido planteando una estrategia de fortalecimiento a través de la expedición de un Decreto de Corresponsabilidad⁵, que no fue proferido antes de la emisión del informe, el cual prevé un mecanismo de articulación que facilita las acciones de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre los entes del Sistema Nacional de Víctimas y las autoridades territoriales. Lo anterior va a exigir un acompañamiento muy riguroso y permanente de empalme de funcionarios no solo desde la asistencia técnica y acompañamiento territorial para contar con unos planes de atención territorial que efectivamente respondan a las necesidades de las víctimas y el goce de sus derechos, sino desde la información de los roles y responsabilidades institucionales por parte de los entes territoriales.

Otro hecho relevante se ha presentado en la vigencia 2015 con la elección de los nuevos representantes de las mesas en todos los niveles, este proceso dio como resultado cambios de liderazgos y organizaciones de víctimas elegidas en la mesas municipales, distritales, departamentales y en la mesa nacional de víctimas. Esta situación implicó una nueva recomposición de las víctimas participantes en estos espacios, lo cual ha requerido de acciones que faciliten el empoderamiento de estos representantes, la formación respecto a los instrumentos legales que reconocen derechos a las víctimas, así como la necesidad de visibilizar la situación de las víctimas y el conocimiento respecto de las respuestas que se haya dado por parte de la institucionalidad con el fin de fortalecer su incidencia política en los procesos de planeamiento de programas, acciones y recursos sin que pierdan su autonomía de funcionamiento y su independencia para definir los contenidos de sus propuestas.

La Defensoría del Pueblo ha venido advirtiendo los escenarios de riesgo a los que con mayor frecuencia se han visto enfrentados las víctimas; así como las personas que ejercen liderazgo comunitario, las cuales son hoy por hoy las principales víctimas de amenazas que se han desplazado a zonas intraurbanas y a distintas regiones del país. Los representantes de las mesas municipales, distritales y departamentales, así como los de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas no se escapan a esta situación, lo cual se evidencia en el incremento de las amenazas por ejercer tal liderazgo. Resulta por tanto necesario adecuar las medidas de protección de manera efectiva; además que se genere una mayor articulación entre los linea-

5 Ministerio del Interior, Ministerio Hacienda, Ministerio de Justicia y del Derecho, DNP, DPS. Decreto 2460 del 17 de diciembre de 2015.



mientos de prevención y protección proferidos desde el escenario del subcomité de prevención con las autoridades territoriales a ser adoptados en los planes de prevención y fortalecer la voz de las víctimas con un grado de mayor incidencia en el espacio del Comité de Riesgos (Cerrem).

El proceso de atención humanitaria resulta esencial para brindar las condiciones mínimas de subsistencia a las víctimas, una vez declaran los hechos de violencia, y son incluidas en el Registro de Víctimas; si bien se reconoce los esfuerzos del Gobierno nacional de incrementar el presupuesto destinado a cumplir esta medida de emergencia, la cual registra un 92% del total del monto nacional, persiste el bajo compromiso territorial en suministrar estas ayudas, lo cual ha obligado a la Unidad de Víctimas a solicitar recursos adicionales para cumplirla de manera subsidiaria. La falta de respuesta en la atención humanitaria ha elevado considerablemente las acciones legales interpuestas por las víctimas para obtener, por este medio, la ayuda inmediata que su situación de vulnerabilidad requiere.

La Defensoría del Pueblo ha conocido el nuevo Modelo de Asistencia, Atención y Reparación, que se realiza a través de una encuesta presencial o telefónica dirigida a analizar la situación de vulnerabilidad; sin embargo, le inquieta a esta entidad que la falta de certeza en los datos suministrados por las víctimas, la falta de verificación real de las condiciones en que se encuentran las víctimas y la carencia presupuestal hagan que este modelo tenga serias dificultades en su implementación

En cuanto al restablecimiento de las capacidades productivas, generación de empleo y empleabilidad, desde la CSML se ha advertido que a la fecha solo se ha podido vincular efectivamente al 0.19% de la población víctima registrada en el RUV o al 0.24% de la población que es objeto de la medidas de atención, asistencia y reparación integral, a los programas de restablecimiento de las capacidades para el empleo y autoempleo de las víctimas del conflicto armado ofertados por el Ministerio del Trabajo; esto evidencia la necesidad de un ajuste estructural de esta política, fundamental para la superación de la vulnerabilidad de esta población⁶.

Una de las dificultades para avanzar en este componente de la política de reparación a las víctimas se deriva de la falta de información respecto a la identificación de las

6 Ibidem. Página 28.

víctimas y sus condiciones para generar ingresos por su cuenta o emplearse, dado que aún persisten los vacíos en cuanto a la actualización de las bases de datos que se comparten desde la Red Nacional de Información a las entidades, como en este caso, al Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Agricultura. Adicionalmente, se ha podido constatar que en los casos en que las víctimas acceden a programas de generación de ingresos, la falta de elementos básicos de escolaridad les ha propiciado dificultades para garantizar la sostenibilidad de estos.

En el acápite de conclusiones del segundo informe de la CSML se identificaron de manera contundente algunas razones para el limitado cumplimiento de este derecho de las víctimas:

“(...) El principal obstáculo para la implementación de los programas de generación de ingresos y empleo es el relativo a la focalización e identificación de las víctimas, debido a la falta de actualización y efectividad de las bases de datos remitidos por la RNI de la UARIV al Ministerio del Trabajo, esta situación ha generado retrasos significativos en la ejecución de los programas. Llama la atención de la CSML tal dificultad de articulación entre las dos entidades de orden nacional en un tema de clara relevancia para lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas (...).”

Dentro de la noción de reparación integral es fundamental el proceso de restitución de las tierras de aquellas víctimas que fueron afectadas por el despojo o el abandono forzado de sus predios, por lo que desde la Defensoría del Pueblo se considera importante resaltar los avances en esta materia en cuanto a la microfocalización de zonas, la entrega jurídica y material de los predios, a través de los fallos de restitución de tierras, y el esfuerzo que se hace para que las víctimas en los predios restituidos tengan la alternativa de emprender proyectos productivos.

Sin embargo, la indebida identificación del predio por la falta de actualización del sistema catastral para formalizar la propiedad rural en Colombia ha generado que desde los juzgados especializados en restitución de tierras se deban inadmitir las demandas. De otro lado, se evidencia en las decisiones judiciales una mayor respuesta encaminada a la restitución de los predios y en menor medida al otorgamiento de la alternativa de la compensación del predio a restituir por otro de similares condiciones.



Como reza en el acápite de las recomendaciones del segundo informe citado, este proceso de restitución de tierras ha sido dinámico a partir de los fallos judiciales; sin embargo, el seguimiento a los mismos pone de presente algunos aspectos que deben ser fortalecidos en la respuesta institucional para garantizar la sostenibilidad de la restitución física del predio, en tal sentido, la entrega jurídica y material de este debe estar acompañada de otras medidas de índole complementario tales como vivienda, infraestructura vial y comunitaria e indemnización administrativa.

Finalmente, en cuanto a las medidas de reparación integral implementadas, se hará mención especial de la Medida de Indemnización Administrativa, la cual ha sido identificada como la de mayor impacto en el proceso de reparación integral a falta de respuesta efectiva de otras medidas de reparación. La medida de indemnización administrativa está bajo la responsabilidad de la Unidad de Atención a las Víctimas y presenta rezagos considerables de otorgamiento, la cual ha respondido a los requerimientos ya definidos desde la vigencia del Decreto 1290 de 2008 y así mismo debe responder a las exigencias del universo de víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Según el análisis planteado desde el Segundo Informe de Seguimiento, al cual ya se ha hecho referencia anteriormente, y parafraseando lo allí indicado, las metas del gobierno en el Plan de Desarrollo: “Juntos por un nuevo país” plantean que aproximadamente 1.000.000 de estas víctimas va a “avanzar” en su reparación, lo que dejaría aproximadamente al 80% de las víctimas, sujetos de atención, asistencia y reparación integral pendientes por ser reparadas en dos años y medio. Esta tarea resulta inviable desde el punto de vista temporal, presupuestal, e institucional⁷.

Uno de los aspectos que se ha venido trabajando a efectos de tener un mayor control en la efectividad del otorgamiento de esta medida, se refiere a la definición de un conjunto de criterios de priorización, esto, a criterio de la Unidad, facilitaría que de manera progresiva durante la vigencia de la ley se entregue dicha medida de reparación. No sobra decir que las limitaciones de índole fiscal priman como criterio central en la focalización, para ello, desde un enfoque de derechos, es fundamental no dejar de lado el tipo de hecho victimizante, el impacto en la víctima y su entorno

7 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015. Resumen Ejecutivo. Página 31.

familiar, la afectación individual y colectiva que genera la violencia y la situación de vulnerabilidad manifiesta en que se encuentra la víctima.

3.1.3. Comisiones de Seguimiento del Ministerio Público para la Justicia Transicional⁸

La Comisión Nacional del Ministerio Público para la Justicia Transicional y las Comisiones Regionales y Distritales del Ministerio Público para la Justicia Transicional fueron creadas con el fin de fortalecer la articulación de las diferentes instancias del Ministerio Público frente a las obligaciones que impone la Ley 1448 de 2011 y el seguimiento que debe realizarse a la implementación de la misma norma y los mecanismos de justicia transicional, con énfasis en el seguimiento a los entes territoriales.

A continuación presentaremos los hallazgos más relevantes en la implementación de la Ley de Víctimas encontrados en el ejercicio de seguimiento adelantado por las comisiones regionales en los departamentos de Antioquia, Tolima, Nariño, Cundinamarca, Quindío, Vichada, Cauca, Norte de Santander y Atlántico.

En relación con la determinación de acciones, por parte de los entes territoriales, para garantizar la no repetición de hechos victimizantes, se evidencia su falta de gestión efectiva en este asunto, si se considera que grupos armados ilegales, ya sea catalogados como delincuencia común o conflicto armado, siguen haciendo presencia en las zonas estratégicas de país, desarrollando actividades de violencia selectiva. Esto sumado a la que la ruta de protección, partiendo de lo territorial a lo nacional, no es lo suficientemente eficiente y acorde con las condiciones geográficas y personales de los casos. Un ejemplo de lo anterior ocurrió con las víctimas deportadas de Venezuela que sufrieron en el territorio colombiano amenazas que, en algunos casos, las presionó para que retornaran de manera forzada a Venezuela.

En cuanto a las acciones encaminadas para la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes que afectan en particular a los NNA que son vulnerables al fenómeno del reclutamiento forzado, se evidenció que el ICBF no tiene una ruta clara y efectiva para brindar protección efectiva a NNA víctimas de este flagelo y/o ade-

8 Resolución 550 de noviembre de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación.

lantar acciones encaminadas a identificar los factores de riesgo y alertar al conjunto de instituciones para desarrollar las medidas que la situación requiere.

Por otra parte, la niñez y juventud víctimas están siendo sujetos de exclusión por su condición; se evidenciaron acciones de matoneo, exclusión y discriminación en los espacios escolares y comunitarios, sin que exista una política o voluntad estatal para frenar este grave flagelo que disminuye la capacidad de formación de la población infantil y aumenta la deserción escolar.

La rehabilitación psicosocial de las víctimas del conflicto armado que se ha venido ejecutando a través de la estrategia del PAPSIVI, coordinado por el Ministerio de Salud, no ha tenido el impacto esperado en términos de cobertura y gestión territorial; lo anterior requiere aumentar su cobertura, establecer con mayor precisión el tiempo de acompañamiento psicosocial e incluir atenciones especializadas en jóvenes con depresiones y farmacodependencia, puesto que estas especificidades y especialidades no están siendo atendidas en los territorios.

Adicionalmente, se registró que en los PAT municipales y departamentales, de manera general, no se determinaron medidas complementarias de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, y en los casos en que sí los contemplan en la planeación, no tienen presupuesto específico para desarrollar el programa respectivo.

En el análisis sobre el presupuesto apropiado en los planes de desarrollo y los planes de acción territorial, se encontró que en las entidades territoriales los montos destinados a la atención y asistencia a víctimas del conflicto armado siguen siendo exiguos y en las que se realizó alguna apropiación de recursos, su ejecución fue inferior –en no pocos casos– al 50% de lo presupuestado. Esto aunado a que el presupuesto se dirige a la atención de víctimas de desplazamiento forzado, sin considerar a las víctimas de otros graves hechos como el homicidio, reclutamiento o desaparición forzada.

En relación con la fase de atención y asistencia se pudo comprobar que los albergues temporales son generalmente escuelas o sedes de juntas de acción comunal. Cabe mencionar que estos lugares no ofrecen una protección real puesto que se presentaron combates entre los grupos armados muy cerca de los albergues improvisados.

Por otro lado, en municipios como Buenos Aires, Suárez y Caloto (Cauca) se ha identificado la presencia de MUSE y MAP muy cerca de los albergues temporales.

Sobre el mismo aspecto, se encuentra que existe baja capacidad institucional para la ejecución de los planes de contingencia, presentando deficiencias territoriales en cuanto a coordinación local, falta de presupuesto y seguimiento a las medidas propuestas. En segundo lugar, las entidades territoriales cuentan con acompañamiento técnico en la fase de diseño y formulación del plan, mas no en su actualización.

Respecto a la entrega de ayuda humanitaria se observó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas contrató a Davivienda como corresponsal bancario para el giro de los beneficios, esta selección al parecer no consultó las realidades geográficas y las capacidades de este operador para responder en aquellos lugares alejados de cascos urbanos o municipios no capitales; por esta razón los recursos no pudieron llegar a los beneficiarios, o víctimas del conflicto armado, sin que se haya buscado una alternativa operativa acorde a las realidades y contextos locales.

La Unidad de Víctimas ha venido aplicando la estrategia PAARI⁹, la cual consiste en la aplicación de una encuesta que pretende evaluar las condiciones de carencias en alimentación y alojamiento de las víctimas a efectos de determinar la extrema urgencia y vulnerabilidad que define la ayuda humanitaria y su prórroga. En el análisis adelantado frente a esta estrategia se determinaron algunas dificultades como las siguientes: las víctimas no conocen el propósito de la entrevista, desconocen el tiempo real de la evaluación que adelanta la unidad una vez realizada la entrevista presencial o virtual, hay congestión en el proceso de agendamiento para la asignación de citas y falta de notificación del acto administrativo que decide sobre el resultado. Ahora bien, esta estrategia tiene serias limitaciones en la aplicación de la herramienta a la estrategia telefónica, ya que la estrategia presencial solo aplica en casos excepcionales, desconociendo las dificultades que se presentan en la aplicación de la herramienta por la vía móvil (cambio de número, falta de señal, entre otras).

Uno de los temas con menos desarrollo en el orden territorial es el componente de generación de empleo y empleabilidad, lo cual se hace evidente en la escasa oferta productiva, de formación para el empleo, de capitales iniciales que permitan proyec-

9 Plan de Atención Asistencia y Reparación Integral.



tos de generación de ingresos a corto plazo. Es necesario reiterar que este es uno de los derechos más incumplidos en el marco de la política pública de víctimas, desconociéndose que a partir de allí es que las víctimas podrán lograr su estabilización socioeconómica y el restablecimiento de otros derechos.

Dentro del proceso de retorno a sus lugares de origen se reitera la necesidad que los mismos contemplen aspectos esenciales para el restablecimiento y protección de derechos como la salud, el agua y saneamiento básico, la alimentación y seguridad entre otros. En tal sentido, las víctimas retornadas han venido planteando que se incluya en estos planes el funcionamiento de puestos de salud, mayor atención por parte de las EPS, mejoras en el acueducto, expedición de libretas militares para los jóvenes, cocinas ecológicas y mayor acompañamiento de la fuerza pública durante el proceso.

La respuesta de los entes territoriales en el marco de las órdenes proferidas en los fallos judiciales, consistente en medidas de tipo complementarias para el acceso a la salud, vivienda, programas sociales, infraestructura vial, entre otros, se viene realizando de una manera lenta que no es acorde con la urgencia, premura y necesidad de las víctimas reclamantes.

Los enfoques diferenciales son desconocidos para la asignación de vivienda gratuita, puesto que no tienen las condiciones apropiadas en casos, por ejemplo, de las víctimas en situación de discapacidad; adicionalmente se ha dado la asignación de vivienda a víctimas en lugares cercanos a aquellos sitios en los cuales han sido beneficiadas también las personas que se encuentran en procesos de reintegración, y que las víctimas manifiestan que han sido sus victimarios.

Frente a la obligación legal de impulsar y garantizar el derecho a la participación de las víctimas que integran las mesas del orden municipal y departamental, por parte de los entes territoriales, se pudo constatar que ha sido muy difícil el cumplimiento de este compromiso bajo argumentos de orden fiscal y restricciones para contar con la financiación para el proceso logístico de la convocatoria de estas. Lo anterior genera una seria dificultad para que las víctimas puedan hacer un seguimiento efectivo a Plan de Acción territorial y, por tanto, puedan hacer propuestas de incidencia en el desarrollo de la atención de las víctimas en estos niveles.

La rehabilitación psicosocial es un aspecto bastante insuficiente en el proceso de atención a las víctimas desde las instancias pertinentes en el orden local como las secretarías de salud, no solo por la limitada cobertura sino también por las problemáticas de salud mental a abordar. Lo anterior obedeció al recorte de un 40% del presupuesto nacional que impactó en las metas propuestas de atención y que evidencia la falta de recursos propios por parte de las secretarías de salud para desarrollar este tipo de estrategias que incide en la integralidad de las medidas de reparación. Un tema adicional se refiere a los aspectos relativos a la transferencia a las entidades territoriales ya que eso les implica un desgaste administrativo y disminuye el tiempo del tratamiento a las personas focalizadas en las acciones de recuperación psicosocial. El número de víctimas atendidas fue de 91.700 personas que representan menos del 1% del total de las víctimas registradas.

3.1.4. Resultados de la encuesta de percepción a las víctimas sobre el cumplimiento de la ley de víctimas realizada por la Delegada de Orientación y Asesoría a las Víctimas

La Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas ha venido aplicando de manera sistemática una herramienta encaminada a obtener la percepción de las víctimas en el cumplimiento de los derechos otorgados en la ley de víctimas. Esta herramienta se encuentra estructurada en dos aspectos: uno relativo a la percepción del enfoque reparador logrado a través de las medidas y el segundo en cuanto a la percepción de la oferta estatal en materia de reparación. Para el 2015, se aplicó esta encuesta en 24 departamentos del país y las regiones de Magdalena Medio y Urabá, para un total de 107 municipios que corresponde a 747 personas. Del análisis obtenido en la sistematización de estas encuestas se derivan los siguientes resultados:

Frente a la composición de las personas que diligenciaron la encuesta se tiene que el 80% manifestaron ser víctimas del delito de desplazamiento forzado, seguido por quienes denunciaron ser víctimas de homicidio (21%), amenaza (13%) y desaparición forzada (7%). Estos hechos son los que tienen mayor índice de ocurrencia, de acuerdo a la Red Nacional de Información.

En cuanto a la conformación de los hogares se encontró que la mayoría de los hogares estaba constituido de 3 a 5 personas y en algunos casos, la mitad de



las familias entrevistadas, sus integrantes son niños, niñas y adolescentes y en otros son mujeres.

Se indagó sobre el conocimiento que tienen las personas encuestadas sobre el derecho a la reparación integral, respondió el 54% de los entrevistados de manera asertiva; sin embargo, no se evidenció una mayor información respecto al tipo de medidas que hacen parte de la reparación integral, con la salvedad de la medida de indemnización económica. Lo anterior, basado en que a través de este recurso económico las víctimas pueden resolver su situación de urgencia económica rezagadas por la falta de generación de ingresos y también porque sigue siendo la medida de mayor cobertura entregada a las víctimas. A pesar de este conocimiento, solo el 32% de los entrevistados conoce que puede tener acceso al programa de acompañamiento para tener una inversión adecuada en clave de reparación a cargo de la Unidad de Víctimas.

Asimismo, solo el 21% de las víctimas entrevistadas solicitó la medida y el 58% afirma que no sabe cómo hacerlo. Finalmente, se tiene que solo 50 personas de los entrevistados obtuvieron indemnización de manera efectiva.

Sobre las medidas de promoción para el empleo es evidente el nivel de desconocimiento y falta de información que tienen las personas frente a este componente de la política de reparación, ya que más de la mitad de ellas mencionaron que no sabían de la existencia de programas conducentes a generar condiciones de empleabilidad. El 4% de las víctimas hizo solicitud de acceso a la misma y aproximadamente una tercera parte afirmó conocer la ruta de acceso para solicitar este beneficio.

Frente al proceso de restitución aproximadamente la mitad de las víctimas saben que tienen derecho a beneficios relacionados con vivienda, y de manera particular, se hizo énfasis en la necesidad de ser restituidos en su vivienda anterior o en su defecto en una vivienda nueva, dado que no es posible la restitución física de su inmueble. Lo anterior guarda relación con que esta sea la segunda medida de mayor solicitud por parte de las víctimas y frente a la cual el nivel de respuesta efectiva es bajo no solo por la falta de información sobre la ruta a seguir para obtener los subsidios de vivienda, sino por el rezago histórico de solicitudes y las posibilidades de acceder a una vivienda con el valor del subsidio entregado dadas las carencias económicas de las víctimas para completar dicho valor.

Los resultados en medidas de satisfacción muestran que un poco menos de la mitad de las personas desean conocer la verdad sobre los hechos de los cuales fueron víctimas, y un 30% en promedio quiere que los victimarios pidan perdón por estos hechos, así como que sean sentenciados y condenados. Pero en cuanto a acceso a tal medida se tiene que un 48% de víctimas afirmaron no conocer los mecanismos para adelantar su solicitud, el proceso de acceso y el tipo de medidas que se entregan.

En lo referente a garantías de no repetición, el porcentaje de personas que esperan que les garanticen que estos hechos no vuelvan a ocurrir, en particular el aspecto de la seguridad en su lugar de retorno o reubicación, es del 41%.

Respecto a las medidas de rehabilitación una tercera parte de los encuestados conoce de la posibilidad de obtener este tipo de medidas relacionadas con la rehabilitación física y de manera significativa este porcentaje se incrementa a un 41% cuando se les preguntó por las medidas de rehabilitación mental. Esto puede indicar que las personas están esperando más acciones por parte del Estado, que les ayude a las víctimas a enfrentar las secuelas psicológicas producto de estos hechos violentos.

Todo lo anterior manifiesta una necesidad alta de continuar las acciones de información a las víctimas sobre algunos contenidos de la ley de víctimas, de modo que se profundice de manera específica sobre el acceso a cada medida; en particular conforme a la situación del daño individual que presente cada víctima. Ahora bien, en el momento de precisar más el conocimiento de las rutas de reparación, el diagnóstico arroja que solo un 10% conoce todas las rutas, en promedio un 40%, algunas rutas y los pasos que debe seguir, y un 15% no sabe cómo solicitar las medidas de reparación.

Un aspecto bastante complejo para las víctimas es el conocimiento de los tiempos y requisitos necesarios para acceder a las de las medidas de reparación, puesto que un 40% de las víctimas entrevistadas no tiene claridad ni tampoco conoce los lugares a dónde puede acudir para reclamarlas ni los beneficios en concreto de estas medidas. Preocupa el hecho de que aquellas que afirmaron no saber cómo solicitar las medidas de atención y, al mismo tiempo, las medidas de reparación son casi el 87% del total de las personas entrevistadas.



Al indagar de manera específica acerca de las dificultades encontradas para que la información sea obtenida por las víctimas, estas manifestaron que hay deficiencias en el contenido de la información, la forma de comunicación o divulgación y las herramientas de información escrita que se les entrega cuando acuden a las instituciones.

De otra parte, en cuanto al diseño de la política pública, la queja más sentida se refiere al tiempo que lleva para las víctimas recibir efectivamente las medidas de reparación a las que tienen derecho, así como la cantidad excesiva de trámites que deben realizar para solicitar las medidas, sumado a que los procedimientos no son claros, es decir, desconocen qué se debe hacer y dónde pueden acudir.

Las víctimas, en prospectiva, consideran que sus condiciones de vida, en general, podrían mejorar. Este aspecto nos hace concluir que tienes expectativas positivas frente a los procesos de atención y reparación integral, además compromete más a la Defensoría del Pueblo en el seguimiento al cumplimiento de los marcos legales de justicia transicional. A pesar de lo anterior, el 55% de los entrevistados consideran que en el futuro consideran el riesgo que vuelvan a ocurrir hechos violentos relacionados con el conflicto armado.

Así las cosas, de todo lo expuesto se puede concluir:

- Las víctimas del conflicto armado interno desconocen los procedimientos para acceder a las medidas de reparación, a pesar de los esfuerzos realizados por el Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas en su difusión. De esta forma, no se puede asumir que exista un empoderamiento de las víctimas en cuanto a sus derechos.
- Existe más expectativa y necesidad de las víctimas por obtener una vivienda, que la restitución de sus tierras. Esto sin perjuicio de la gran cantidad de víctimas que han solicitado la restitución de sus bienes que, al mismo tiempo, constituyeron un número inferior al presupuestado en el Conpes 3726 de 2015.
- Comparando el número de las personas que fueron indemnizadas en el último año por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los resultados de esta entrevista, se podría concluir que la indemnización a víctimas

del conflicto armado no se realiza según la solicitud de las personas, sino según los criterios establecidos por tal entidad. Mucho más cuando la población entrevistada afirma no saber cómo solicitarla.

- Las víctimas confían en los procesos de atención, asistencia y reparación integral que se están ejecutando y que este tendrán una influencia positiva en sus vidas; sin embargo, no descartan que volverán a ser afectados por hechos violentos.
- La población víctima del conflicto armado está constituida, principalmente, por niños, niñas y adolescentes, en consecuencia el impacto negativo o positivo de la implementación de la Ley 1448 de 2011 no es solamente sobre las víctimas del conflicto armado, sino sobre toda una generación que necesita verdaderos espacios de inclusión social.



- » Gracias a las denuncias hechas por la Defensoría del Pueblo en varios departamentos del país, y de manera particular en La Guajira, las diferentes instituciones del Estado empezaron a hacerle seguimiento a la situación de desnutrición de miles de niños, especialmente indígenas, por el abandono estatal.

D.4. Derechos Humanos de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

Las condiciones de desigualdad, marginación social y pobreza extrema en las cuales crecen miles de niños(as) y adolescentes en nuestro país –en adelante NNA–, y la persistencia de un conflicto armado interno, representan un escenario que motiva la reproducción de la violencia en su contra. Según cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se registra que el día 1º de febrero de 2015, existían 2.154.405 NNA víctimas.

Esta circunstancia representa un evidente escenario de múltiples formas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario en contra de NNA, que comprenden, el maltrato infantil¹, el reclutamiento ilícito, la violencia sexual, hasta actos de barbarie extrema, entre otras. Lo anterior, también es una estrategia de los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno, incluidos los armados posdesmovilización, para el control territorial y manejo de las diferentes modalidades de criminalidad organizada.

1 Código de Infancia y Adolescencia (Ley 108 de 2006), artículo 18: “Derecho a la integridad personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario.

Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y, en general, toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona”.



La Defensoría del Pueblo insiste en que esta situación de vulneración a los derechos humanos de NNA, además de constituir una trasgresión profunda de las normas que garanticen su protección, tanto en el marco del derecho interno colombiano² (Ley 1098 de 2006), como en el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario³, confirma el lugar y el tipo de cuidado que el mundo de los adultos, la sociedad y el Estado realmente les ofrece, y debe representar un profundo cuestionamiento moral y ético a todos los colombianos adultos acerca de nuestro rol como garantes de su cuidado y protección integral.

-
- 2 Dentro de las principales disposiciones vulneradas del Código de Infancia y Adolescencia, deben considerarse las siguientes:

Artículo 7. *Protección integral.* Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 8. *Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes.* Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9. *Prevalencia de los derechos.* En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Artículo 10. *Corresponsabilidad.* Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

- 3 Dentro de los instrumentos más relevantes de protección a la infancia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, deben considerarse: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), la Convención de los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (2002).

De otra parte, a propósito de que existe una fecha tentativa de firma de acuerdos definitivos para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, entre el Gobierno nacional y el grupo armado no estatal Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-EP), y ante un inminente escenario de posconflicto, la Defensoría del Pueblo advierte que la protección integral y la garantía del interés superior de los NNA víctimas debe ser una prioridad, especialmente, para garantizar la verdad, la justicia y la reparación, pero de manera prioritaria la garantía de que los hechos vividos no se repitan.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo alerta a todas las autoridades gubernamentales y estatales, al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), y a las organizaciones no gubernamentales, acerca de la necesidad de contar con planes, mecanismos y programas efectivos que garanticen la reintegración social y comunitaria y la garantía y protección de los derechos de todos los NNA víctimas.

4.1. Contexto situacional de las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Colombia durante el año 2015

Formular un ejercicio de caracterización de las violencias de las que son víctimas NNA en Colombia, desde un punto de vista descriptivo, requiere identificar algunas variables cuya sumatoria puede representar un escenario de altísimo riesgo de vulneración de sus derechos, como se indicó anteriormente, en las cuales la pobreza estructural, el conflicto armado, la corrupción, que no permite la destinación adecuada de recursos para su protección y desarrollo, y la ausencia del Estado, a través de sus instituciones, son las más evidentes. En este sentido y con el fin de lograr una identificación de las principales violencias de las que son víctimas, se partió de reconocer dos contextos en los cuales estas se producen, que para efectos clasificatorios, se dividen en, i) violencias producidas en el marco del conflicto armado, y ii) violencias no asociadas al conflicto armado o violencia común.



4.1.1. Violencias producidas en el marco del conflicto armado

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor y el Sistema de Alertas Tempranas persiste en el seguimiento a las situaciones de vulneración de derechos humanos de NNA en el marco del conflicto, a través del sistema de monitoreo, definido a través de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2005), por medio de su participación en el equipo interinstitucional dispuesto por este instrumento, cuya información es insumo para los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre infancia y conflicto armado. En estos informes Colombia es uno de los países monitoreados, para i) identificar infracciones y vulneraciones en contra de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el marco del conflicto armado, ii) reportar y presentar informes al Sistema de Naciones Unidas con fundamento en estas observaciones y iii) realizar recomendaciones de respuesta o medidas para prevenir y contrarrestar estas problemáticas.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo, como se indicó, hace seguimiento a las siguientes infracciones:

- Reclutamiento y utilización de niños(as).
- Asesinato y mutilación de niños(as).
- Violencia sexual contra niños(as).
- Ataques contra escuelas y hospitales.
- Denegación de acceso humanitario.
- Secuestros de niños(as).

En este Consejo, además de la Defensoría del Pueblo, única institución en representación del Estado colombiano, participan todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país: Acnur, PNUD, OCHA, Oacnudh y Unicef, y las siguientes organizaciones no gubernamentales: Fundación Restrepo Barco, Benposta, Coalico y Comisión Colombiana de Juristas.

En este marco, y a pesar de las dificultades para caracterizar y cuantificar estas formas específicas de violencia, ya que no se cuenta con sistemas de información eficaces que registren estos hechos, aunado a que muchas víctimas no denuncian estas violencias por temor y por el control que algunos grupos armados mantienen en es-

tos territorios, el Secretario General de Naciones Unidas ha tomado como referencia la información suministrada por el equipo de trabajo colombiano para la presentación de sus informes públicos, siendo el último de ellos el A/69/926-S/2015/409 del 5 de julio de 2015 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4.1.2. Violencias asociadas al conflicto armado o violencia común

- **Violaciones e infracciones al derecho a la libertad sexual:** Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se presenta mayor comportamiento de esta situación con un total del 85.80% de los registros en Colombia, los cuales llegan a la cifra de 18.055 casos durante el año 2014, sin que se tenga certeza acerca de la condición o el perfil de presunto perpetrador, para identificar en cuáles de estos, el autor fue un miembro de un grupo armado. Sin embargo, insiste el Instituto, en que la mayoría de los menores de edad, víctimas de este tipo de violencias, son en escenarios muy cercanos, incluidos los propios hogares y predominan como agresores los propios familiares en un porcentaje de 40.50% seguido de algún conocido con un 24.72%.
- **Reclutamiento ilícito de NNA:** Si bien no se cuenta con cifras oficiales para conocer la situación real del reclutamiento forzado en Colombia, se puede afirmar, de conformidad con los estudios e informes presentados por la Defensoría del Pueblo en el periodo del informe, que existen muchos menores de edad que siguen sometidos a esta clase de violación a sus derechos humanos, al derecho internacional de los derechos humanos y al Derecho Penal Internacional por parte de los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado interno, aunque se nota una reducción en el número de nuevos casos de reclutamiento. De otra parte, resulta importante indicar que la sofisticación de los métodos a través de los cuales se lleva a cabo el conflicto, así como la aparición e incursión en nuevas modalidades de criminalidad por parte de los denominados grupos posdesmovilización de las autodefensas, ha generado lo que se denomina “tercerización”. Se trata de la modalidad mediante la cual las estructuras criminales organizadas recurren, inclusive a menores de edad, para cumplir con acciones ilegales, lo que ha generado una especie de reclutamiento y utilización ilegal de menores de edad reprochable desde los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.



- **Violaciones contra el derecho a la vida e integridad física:** De acuerdo con las cifras del Instituto de Medicina Legal durante el año 2015 (enero-noviembre) murieron 678 menores de edad por causa de homicidio. En ese mismo periodo se reportan 11.669 casos de violencia interpersonal que deja lesionados a menores de edad y 3.229 dictámenes por violencia que se produce dentro de las familias. De acuerdo con los datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), 7.860.385 personas están inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) y de estas cerca del 35% son menores de edad. Por su parte, en relación a muertes y accidentes por razón de minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar (MUSE), el Programa Presidencial de Acción contra Minas (PAICMA), entre 1991 y 2013, registró la muerte de 2.188 NNA; y entre 1990 y 2014, 1.143 NNA fueron registrados con lesiones.

Lamentablemente la lectura detenida de estas cifras nos indica que las acciones que se han venido adelantando por parte del Estado colombiano para lograr, no solamente prevenir las vulneraciones a los derechos humanos de los menores de edad sino la efectividad y garantía de sus derechos no están arrojando los resultados esperados. Las vulneraciones que se han referenciado históricamente en los informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República así los evidencian. Si bien, el impacto de estas violencias sigue registrando efectos desproporcionados sobre los NNA, las cifras anteriormente expuestas permiten identificar necesidades específicas frente al fortalecimiento o desarrollo de estrategias, planes, programas y políticas diversas que reiteramos, con un enfoque de derechos de NNA, deben generar estrategias para su prevención y atención eficaz.

Igualmente, es necesario señalar que, en el escenario de las violaciones a los derechos humanos en contra de NNA con ocasión del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor, llevó a cabo una investigación con el auspicio de Unicef denominada: “Justicia transicional: voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia”. Esta investigación se realizó bajo la metodología de grupos focales, con la participación de entidades gubernamentales y estatales responsables de la protección a la infancia y la adolescencia, agencias del Sistema de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Fue publicada en 2015 y presentada al Gobierno nacional y a sus representantes en la “La mesa de La Habana”. En ella se plantea una propuesta con recomendaciones sobre los mínimos humanitarios, con

enfoque de derechos de niños(as) y adolescentes, que deben ser considerados en el marco de un posible proceso de desvinculación de los NNA de grupos armados, aporta elementos de análisis y reflexiones sobre las medidas necesarias para garantizar la protección integral de sus derechos, especialmente, teniendo en cuenta los aprendizajes y errores de los procesos de atención y reparación integral para la niñez y la adolescencia en el marco de la Ley 975 de 2005 –Ley de Justicia y Paz–.

4.1.3. Violencias no asociadas al conflicto armado o violencia común

Una de las principales dificultades para identificar el impacto y las afectaciones a los derechos de los NNA por violencias no asociadas al conflicto armado o a actores armados, reconocidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar bajo la denominación “maltrato” o por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como “violencia intrafamiliar”, está relacionada con el hecho de que estas son perpetradas en su mayoría por un familiar del NNA víctima, y se producen en el contexto de la convivencia familiar o “puertas hacia adentro” de sus lugares de vivienda. Adicionalmente, están relacionadas con circunstancias como el bajo número de casos denunciados, la invisibilidad de estas formas de violencia (que son fácilmente soslayables por el hecho de producirse mayormente dentro de las viviendas o los lugares de habitación de NNA) y la gran dificultad para las víctimas de acceder a verdaderos canales de denuncia directa de estos hechos.

Pero considera la Defensoría del Pueblo que es importante resaltar que existen comportamientos que históricamente han presentado los habitantes del país y con los cuales se valida o justifican comportamientos vulneratorios de derechos hacia los niños, las niñas y los adolescentes, con los cuales se les pretende dar una adecuada formación en contravía de la tendencia a nivel mundial que pretende erradicar el maltrato infantil.

Tal es así que, inclusive a través de redes sociales, existen personas y, lo que es más grave aún, funcionarios, que consideran que los castigos físicos para disciplinar a los menores de edad son ética y moralmente correctos, aun necesarios. “A mí me criaron a ‘juete’ y no estoy traumatizado”, “Gracias al rejo que me dieron mis padres es que soy una persona de bien”, son algunas de los argumentos en los que se fun-



damentan para justificar este tipo de actitudes violentas para con los niños, niñas y adolescentes.

Se requiere, para lograr que los esfuerzos para garantizar la efectividad de sus derechos humanos, lograr que la población entienda que la violencia no es una vía aceptable para obtener fines educativos y que existen mecanismos de formación adecuados que no impliquen afectación de derechos.

Las precarias condiciones de acceso a la justicia real y material de los NNA impiden la denuncia de las violaciones a los derechos humanos de que son víctimas, sumado al hecho de que muchas de ellas están asociadas conceptualmente bajo una sola categoría, denominada ampliamente como “maltrato”. Esta realidad ocasiona que hechos de máxima gravedad e impacto emocional y físico contra ellos, como la violencia sexual en cualquiera de sus manifestaciones (acceso carnal, prostitución forzada, actos sexuales abusivos, etc.), se invisibilicen tanto en el espectro jurídico-penal, como en la atención y respuesta que el Estado a través de sus instituciones y entes encargados de su protección. Ello se agudiza por la revictimización en la que incurrir algunos agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, al no otorgarles la importancia a los sujetos ni la trascendencia a la gravedad del hecho denunciado o por someter a la víctima a procedimientos inútiles entre otras conductas.

4.2. Recomendaciones

Si bien la Ley 1098 de 2006 representa un ejercicio importante de incorporación de la doctrina de la protección integral que condensa el conjunto de acciones y buenas prácticas que se deben adelantar en los Estados para lograr el mayor nivel de satisfacción de los derechos de la infancia, el Defensor del Pueblo insistió, durante 2015, que es necesario que las instituciones obligadas a la realización, protección y garantía de los derechos humanos de los niños y las niñas coordinen esfuerzos de tal forma que las diversas actividades logren que sus efectos sean oportunos, eficientes y eficaces.

Es importante para el Defensor del Pueblo que *los mandatarios territoriales* recién posesionados adelanten las gestiones necesarias para que en los planes de desarrollo y planes de inversión contemplen previsiones específicas dirigidas a lograr, en la

mejor medida posible, la satisfacción de los derechos de los niños. En tal sentido se hace un llamado a que se procure que los derechos a la salud y a la educación de los menores de edad sean de atención prioritaria. En el mismo sentido, se les exhorta para que hagan lo necesario en los consejos de política social y en los consejos de justicia transicional ya que el enfoque de los derechos de los menores de edad es la principal consideración.

Por ello el reto fundamental del Estado colombiano desde el *nivel nacional, departamental y municipal* está en generar una política pública de infancia que responda adecuadamente al principio esencial del establecimiento de planes, programas y proyectos que tiendan, prioritariamente, a la prevención de situaciones vulneratorias de los derechos de la infancia. Esto implica necesariamente que los esfuerzos que se deben adelantar en materia de atención constituyen mecanismos subsidiarios para aquellos que, a pesar de todo, han sufrido afectación de sus derechos.

Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a generar oportunidades para que las familias sean los primeros ejes de protección de sus hijos e hijas, para que la sociedad pueda estar en condiciones de brindar espacios de desarrollo de los derechos de la infancia y para que se diseñen y ejecuten políticas públicas que faciliten los escenarios en los cuales obtengan el mayor nivel de realización de sus derechos.

Es pertinente indicar que hace falta avanzar en la cultura nacional que permita la visibilización de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, presupuesto fundamental para generar un verdadero salto cualitativo en el logro del objetivo. En este sentido vale la pena indicar que el Defensor del Pueblo ha manifestado reiteradamente que la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes empieza por reconocerles la condición de sujetos de derechos desde el mismo momento de su nacimiento, en tal sentido, sus derechos deben ser respetados y garantizados.

En tal sentido recomendó a los integrantes del *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*, encabezados por el ICBF, realizar todas las acciones necesarias y adecuadas para gestionar la política pública en los entes territoriales que produzca efectos reales para prevenir, sancionar y erradicar cualquier forma de violencia contra niños(as) y adolescentes.



Solicitó a los agentes que hacen parte del *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas* para que, con ocasión de los avances en las negociaciones con los grupos armados que participan en la construcción del proceso de paz, se garanticen los recursos financieros y las acciones que permitan que haya verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición que beneficien a la población infantil afectada por el conflicto.

Solicitó al Gobierno nacional que, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Nacional de Planeación, garantice los recursos específicos suficientes a las entidades territoriales, para el desarrollo de programas y planes para la protección de NNA víctimas de cualquier tipo de violencia e incorpore en los planes de desarrollo territoriales, como en los consejos de política social y los consejos territoriales de justicia transicional de todos los municipios del país, rubros específicos para garantizar la efectividad de sus derechos y su protección contra todas las formas de violencia en su contra.

4.3. Análisis situacional de los Derechos Humanos de la Vejez

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 13 y 46 establece que las personas de la tercera edad⁴ deben ser asistidas y protegidas, especialmente, aquellas que por su condición económica, física o mental se encuentren en debilidad manifiesta, por ello es el Estado el responsable de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sancionando los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

La Defensoría del Pueblo, en el marco de su misión constitucional de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio y nacionales en el exterior y, particularmente, la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, es la dependencia encargada de la divulgación, protección y promoción de los derechos humanos de las personas adultas mayores como sujetos de especial protección constitucional. Adelanta el acompañamiento y asesoría

4 Se recomienda la denominación de personas adultas mayores, viejos, viejas, adulto(a) mayor; evitando llamarlos por formas nominales diminutivas como viejito(a) y también aquellas formas que les ubica en roles que no optaron, como es el caso de abuelito(a).

técnica especializada en la gestión de sus asuntos y el seguimiento de las políticas públicas que propenden a la realización efectiva de sus derechos.

De manera particular, esta Delegada ha conocido la difícil situación por la que atraviesan las personas mayores en Colombia debido a la combinación de una constante estigmatización del envejecimiento y de la vejez y de las condiciones de desprotección socioeconómica que impactan negativamente su calidad de vida, siendo un tema de especial preocupación para la entidad, teniendo en cuenta el aumento –cada vez más creciente– de la proporción de personas mayores de 60 años con respecto al resto de la población. En reiteradas ocasiones, la entidad ha constatado la vulneración de los derechos humanos de las personas mayores, a pesar de la legislación nacional vigente y de las políticas públicas de orden social que han sido definidas para su protección y defensa, buena parte de estas adoptadas desde enfoques meramente asistencialistas y de atención en salud.

Las diferentes encuestas, estudios e investigaciones que existen acerca de la situación de la vejez en nuestro país establecen que la población mayor en un alto porcentaje no cuenta con las garantías ni con las condiciones necesarias para disfrutar la vida con calidad y bienestar en la última etapa del transcurrir vital antes de la muerte.

4.3.1 Contexto demográfico

La proyección de población elaborada por el DANE⁵ estimó que para el año 2015 Colombia registrará un total de 48'203.405 personas, de las cuales 24'403.726 correspondiente al 50.6% eran mujeres y 23'799.679, equivalente al 49,3%, eran hombres.

Del total poblacional del país 5'336.851 fueron personas mayores de 60 años que corresponden al 11,07%; porcentaje que se ha incrementado significativamente desde la segunda mitad del siglo pasado, al punto que y según las estimaciones y proyecciones de población el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) - División de Población de la Cepal, se ha declarado a Colombia como un

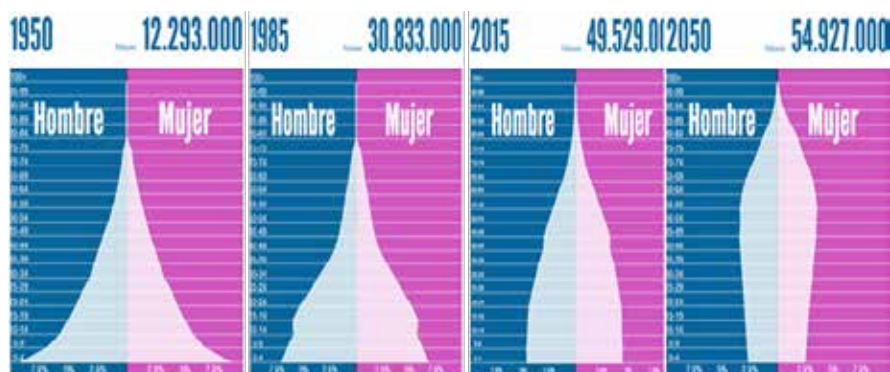
5 DANE. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad.

país en proceso acelerado moderado de envejecimiento demográfico, en la medida en que ya superó el porcentaje del 10% del total de la población colombiana.

Esta transformación demográfica, que se inició en Colombia en el año 1950, caracterizada por el incremento de la proporción de la población vieja en relación con otras poblaciones, señala cómo el país pasó de tener un 6,9% de la población vieja en el año 1985 a una estimación poblacional del 11.07% para el 2015. Este fenómeno de cambio gradual en la estructura por edades de una población que se caracteriza por un aumento relativo en la proporción de personas mayores de sesenta años y más con respecto al resto, se denomina envejecimiento demográfico o poblacional⁶.

En línea con lo anterior, el fenómeno demográfico más significativo que ha tenido Colombia durante el último siglo, en razón a las implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales que conlleva, fue el proceso de transición demográfica, el cual “se caracteriza por pasar de altas a bajas tasas de mortalidad y fecundidad de una población”⁷, tal como lo ilustran las siguientes gráficas.

Pirámides poblacionales de Colombia



Tomadas de: <http://populationpyramid.net/colombia/2015/>

6 Elisa Dulcey-Ruiz. *Envejecimiento y vejez: Categorías conceptuales*. Red Latinoamericana de Gerontología y Fundación CEPISIGER para el Desarrollo Humano. Octubre 2013.

7 Mejía Daniel y otros. Transición demográfica en Colombia. En *Reportes del Emisor, investigación e información económica*. Publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. Bogotá, D. C., enero de 2009. Núm. 116.

Las dos primeras imágenes grafican el proceso de transición demográfica que atravesó nuestro país a partir de la mitad del siglo pasado, la base de la pirámide, es decir donde se encuentran las poblaciones de menor edad, empieza a estrecharse; en la tercera gráfica, correspondiente a la pirámide poblacional del año 2015, se evidencia que el centro y cima de la pirámide en donde están las personas adultas y de mayor edad se ensancha de manera significativa; y finalmente, la cuarta gráfica corresponde a la figura poblacional proyectada para el año 2050 donde se muestra claramente cómo la tendencia anterior se marca con mayor énfasis.

Ahora bien, del total de la población colombiana 5'336.851 son personas mayores de 60 años lo que corresponde al 11,07% del total, de los cuales 2'911.140 son mujeres (54,5%) y 2'425.711 son hombres (45,5%).

La diferencia porcentual entre hombres y mujeres, en el grupo poblacional de personas adultas mayores alcanza los nueve puntos de diferencia, siendo esta la mayor brecha presente en todos los grupos poblacionales; esta realidad y fenómeno social requiere identificar los desafíos y los retos que tal situación amerita con el fin de enfrentar con mayor conocimiento y pertinencia la atención diferenciada que requieren las mujeres y los hombres personas mayores.

En este punto y frente a las diferentes dinámicas demográficas expuestas, surge la pregunta: ¿Qué implicaciones tienen los anteriores fenómenos demográficos y poblacionales en relación con el goce efectivo de los derechos humanos de niños(as), jóvenes, adultos(as) y viejos(as)?

Las implicaciones son muchas y de variado corte, pero no es el caso detallarlas en el presente informe; sin embargo, uno de los aspectos que más preocupa por su impacto y afectación transversal a los demás grupos poblacionales, se presenta en el marco del contexto socioeconómico de inequidad y desigualdad que presenta Colombia; en otras palabras, si la estructura política, económica y social de un país no se adecúa para enfrentar los retos y desafíos generados por las nuevas dinámicas poblacionales, las brechas de inequidad se profundizarán mucho más, yendo en contravía de la garantía de los derechos humanos de niños(as), jóvenes, adultos(as) y personas mayores.



En razón a las dinámicas demográficas descritas anteriormente, las cuales se presentan en la mayoría de los países del mundo y de la región, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) en su texto *América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades de una sociedad que envejece* sostiene lo siguiente:

“El envejecimiento de la población carece de precedentes y no tiene paralelos en la historia de la humanidad. Es un proceso extendido que afecta a todos los hombres, mujeres y niños, con influencia directa en la igualdad y la solidaridad entre generaciones. En lo económico, el envejecimiento de la población incide en el crecimiento, el ahorro, la inversión y el consumo. En lo social, el proceso implica cambios profundos en el sistema de roles y estatus de los distintos grupos de población. En lo cultural, el envejecimiento impone nuevas formas de convivencia con impacto directo en las relaciones sociales”.

4.3.2. Recomendaciones

- El fenómeno del envejecimiento poblacional no es una problemática, es una dinámica demográfica que debe ser considerada como una ventana de oportunidad que requiere decisiones y acciones de política pública para garantizar los derechos de las personas adultas mayores y así mejorar sus condiciones de vida.
- La población femenina está más envejecida que la población masculina, es decir, las mujeres viven más, por lo que su esperanza de vida es mayor que la de los hombres; sumado a esto, un número significativo de mujeres personas mayores se encuentran en inseguridad económica y desprotección social en razón a los oficios no reconocidos social ni económicamente que realizaron durante su vida y a la baja vinculación de la fuerza de trabajo femenina al mercado laboral de la época, por ello se requieren estrategias y servicios sociales particulares para su atención que brinde la seguridad económica requerida.
- Apoyar la gestión internacional y la gestión nacional que lidera la Cancillería de Colombia frente a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 15 de junio del 2015, con el fin de que el Estado colombiano firme y ratifique la mencionada Convención.

- El aumento de la esperanza de vida y la mayor proporción de personas mayores en relación con el número de niños(as) y adolescentes requiere una reestructuración social, económica y cultural de envergadura que asuma el desafío de formular políticas públicas en favor de los derechos humanos de las personas mayores y edificar nuevas formas de trabajo, seguridad social, convivencia y provisión de servicios para una población cada vez más envejecida.
- Urge que las políticas públicas, los documentos y las acciones oficiales contengan un enfoque de derechos igualitarios y diferenciales que apunten a la equidad: primero a través de acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos humanos para todos y todas sin distingo alguno y segundo a través de acciones afirmativas “a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”⁸.
- De las diferentes condiciones, situaciones y poblaciones especiales, es necesario enfatizar un mayor cuidado y protección a través de acciones afirmativas para las personas mayores en situación de pobreza, que habiten zonas rurales y pertenezcan a grupos indígenas, personas mayores con discapacidad y mujeres en desprotección socioeconómica y sin red familiar.
- Contar con una ruta de atención especializada para la atención a las violencias contra las personas mayores, ya sea una línea de atención telefónica, comisaría especializada o móvil, red de guardas de la integridad de los viejos y viejas que permita acercar los servicios a las personas mayores con el fin de prevenir y atender oportunamente los casos de violencia.

8 República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-293/10, 21 de abril de 2010.



- » La población indígena sigue estando en alta situación de vulnerabilidad, según constató la Defensoría del Pueblo a lo largo y ancho del territorio nacional, donde su situación de salud, resulta preocupante no solo por lo alejado de sus territorios, sino por la falta de presencia institucional.

D.5 Del derecho a la reparación integral de los grupos étnicos

5.1. Registro colectivo étnico

En relación con el proceso de registro es importante informar que la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, y en cumplimiento de lo señalado en los artículos 184, 112 y 147 de los Decretos Ley de Víctimas Étnicas 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente durante 2015 recepcionó 198 formatos únicos de declaración (FUD) colectivos étnicos de comunidades indígenas, afrocolombianas y palenqueras de 23 departamentos diferentes. Como resultado de dicha actividad es posible exponer algunas evidencias y hallazgos en los que la Delegada continuará trabajando con miras a la promoción, divulgación y protección de los derechos de las comunidades étnicas.

En los procesos de diligenciamiento del FUD se ha observado que muchas de las comunidades aún no logran la garantía de sus derechos mínimos vitales, fundamentales para la estabilización socioeconómica de estas comunidades, pues se da mayor relevancia al cumplimiento de las metas para los procesos de reparación colectiva que a las acciones encaminadas a resolver la situación humanitaria de estas comunidades de manera oportuna y contundente. El mensaje hasta ahora transmitido a las comunidades se centra en términos de una reparación colectiva que en las actuales condiciones de implementación de los decretos ley, no se materializará en un futuro cercano, dejando de lado la insatisfacción de sus necesidades básicas de subsistencia y pervivencia. Por lo tanto, la Delegada ha insistido a la UARIV y las instituciones



locales que una vez surtido el proceso de la toma de la declaración deberán enfocar sus esfuerzos en resolver los temas de atención de las necesidades primordiales de la comunidad como acción previa de protección a sus derechos. Es evidente el interés prevalente que tiene la institucionalidad en adelantar el proceso de reparación sin atender la problemática humanitaria de las comunidades.

De otra parte, teniendo en cuenta que el 15 diciembre de 2015 se venció el plazo para declarar los hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la vigencia de los Decretos Ley Étnicos, por parte de las víctimas colectivas, se le solicitó a la UAERIV a través del Oficio 40120-0905 del 23 de noviembre de 2015, disponer alternativas jurídicas frente a dichos términos. Lo anterior teniendo en cuenta fundamentalmente que este instrumento solamente se puso en aplicabilidad a partir de mayo de 2014, lo cual significó que durante más 2 años no fue implementado y las comunidades no contaron con la herramienta idónea para el ejercicio de su derecho al registro.

Finalmente, durante el acompañamiento realizado a las comunidades étnicas en el ejercicio de toma del FUD colectivo étnico, esta Delegada pudo evidenciar que es necesario que tanto la Procuraduría General de la Nación (PGN) como las Personerías Municipales sean fortalecidas con presupuesto y recurso humano tanto a nivel nacional como territorial, con el fin de que puedan cumplir sus funciones apoyando los ejercicios de toma de las declaraciones, en el marco de los decretos ley para las comunidades étnicas.

5.1.1. Asistencia, atención integral y ayuda humanitaria

La Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas presta asesoría y acompañamiento a las comunidades étnicas y a sus integrantes con el fin de que accedan a los servicios a que tienen derecho como víctimas del conflicto armado en el componente de asistencia, atención integral y ayuda humanitaria. Como resultado de este acompañamiento, se han evidenciado falencias en la incorporación efectiva del enfoque diferencial en cuanto a la entrega de algunas ayudas, así como determinar el tipo de asistencias que corresponden conforme lo establecido en los decretos ley enunciados para los grupos étnicos y para quienes, de manera individual, han sido víctimas y tienen pertenencia étnica. Por lo anterior, la entidad identifica la preponderancia de

que el gobierno coordine y concierte con las autoridades tradicionales y familias directamente afectadas los tipos, contenidos, y mecanismos de entrega de las ayudas humanitarias, procurando que la forma en que se brindan las mismas respondan a las necesidades concretas de cada una de las comunidades y de sus integrantes y no contribuyan al desarraigo cultural o a la destrucción del tejido social étnico.

5.1.2. Reparación integral de los sujetos colectivos étnicos

La Delegada ha venido acompañando y orientando a las comunidades étnicas cuyos planes integrales de reparación colectiva (PIRC) se encuentran en alguna de las etapas del proceso de consulta previa. Esta actividad ha realizado algunas observaciones, aportes, críticas y recomendaciones a las instituciones participantes en dichos espacios; encaminadas a garantizar que la reparación integral mediante el proceso de consulta previa cumpla con las finalidades planteadas en los decretos-ley consistentes en lograr la restitución plena, concertada y adecuada para los sujetos colectivos étnicos víctimas del conflicto armado. Es a partir de la experiencia de acompañamiento y seguimiento al proceso de consulta previa del PIRKK (Plan Integral de Reparación de Kitek Kiwe) que se consolidan las observaciones, aportes, críticas y recomendaciones referidas.

Toda vez que el proceso de consulta previa de los PIRC es sui géneris o singular, con unas características particulares –bien diferentes a los procesos de consulta previa de, por ejemplo, un proyecto, obra o actividad (POA)–, el mismo deberá ser realizado siguiendo las pautas generales que frente al derecho fundamental a la consulta previa existen, tales como el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por el Estado de Colombia mediante la Ley 21 de 1991, la Directiva 10 de 2013 y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, especialmente aquellas sentencias de unificación (SU) en las que se han concretado las subreglas y algunas directrices claras frente al ejercicio de este derecho fundamental.

En la construcción del documento de caracterización de daños y afectaciones, el cual será el punto de partida para la concertación de las medidas de reparación integral colectiva que se plasmarán en los PIRC, la Defensoría ha recomendado plantear a las comunidades, en la etapa de preconsulta, la posibilidad de adelantar en espacios propios, ejercicios previos de recordación de los hechos con una metodología parti-



cipativa e incluyente de toda la comunidad, para que se refleje la historia percibida y contada por cada uno de sus miembros y la manera en que los hechos victimizantes afectaron no solo al colectivo, en su sentido de identidad colectiva, sino también a sus miembros y los impactos en grupo indígena.

La concepción de la reparación integral incluye una comprensión global de los derechos constitucionales vulnerados que para estos sujetos de derecho guardan una relación de interdependencia e indivisibilidad, por lo que la Delegada ha recomendado que las medidas no pueden ser fraccionadas sin considerar la integralidad de estos derechos; en particular, la vulneración del derecho al territorio colectivo que guarda una íntima relación con la pervivencia del pueblo y de sus comunidades. Por lo tanto, las instituciones, de la misma manera, deben responder a esta concepción colectiva y no fragmentar las repuestas a través de medidas separadas que no se reflejen en el plan integral de reparación colectiva. De continuar con procesos separados entre las afectaciones territoriales y el conjunto de los otros derechos vulnerados, se estaría produciendo una revictimización que deslegitima el reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos de derechos de especial protección constitucional.

De otra parte, el acompañamiento institucional a los espacios de construcción y concertación para la definición de la política pública para la asistencia, atención y reparación de los grupos étnicos víctimas permitió a la Defensoría del Pueblo, a través de esta Delegada, poner en evidencia la necesidad de fortalecer el conocimiento y capacidad de las instituciones que hacen parte del SNARIV en cuanto a los decretos ley para la reparación a los grupos étnicos, el derecho fundamental a la consulta previa y la indivisibilidad de los derechos fundamentales colectivos e integrales de estos grupos. Todo ello bajo la concertación de que en cada una de las etapas del Plan Integral de Reparación colectiva (en adelante PIRC) inicia con la inclusión del sujeto colectivo en el componente étnico del RUV.

En relación con la medida de indemnización, la Defensoría del Pueblo recomendó a la UARIV que antes de adoptarse el documento “Lineamientos jurídicos y políticos para la definición presupuestal de la medida de indemnización colectiva para sujetos étnicos de reparación colectiva”, se adelanten los procesos pertinentes en los espacios de concertación con los representantes de los grupos étnicos y que se cumpla lo señalado al respecto en los propios decretos ley étnicos. Lo anterior teniendo en cuenta que para la adopción de este tipo de iniciativas, que comprometen derechos

e intereses de los grupos étnicos objeto de esta medida de reparación, debe respetarse el derecho fundamental a la consulta previa consagrado no solo como un principio en las normas especiales que regulan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas étnicas, sino como un derecho fundamental que está contemplado en la Ley 21 de 1991 por la cual se ratificó el Convenio 169 de la OIT, y que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional.

Respecto a las convocatorias para participar en las distintas etapas de los procesos de consulta previa de los PIRC, es claro para la Defensoría del Pueblo que las mismas están a cargo del Ministerio del Interior a través de la DAIRM o DACN, teniendo en cuenta el rol institucional de coordinar estos procesos asignados por la normatividad y no por la Unidad de Víctimas que resulta un actor o sujeto interviniente en el proceso de consulta previa. Esta claridad ha sido expuesta en distintos escenarios en los que han participado las entidades conminadas.

Finalmente, con el fin de garantizar un efectivo ejercicio de defensa de los derechos de las comunidades étnicas a cargo del Ministerio Público, esta Delegada le ha solicitado al Ministerio del Interior que las convocatorias para participar en las distintas etapas de los procesos de consulta previa de los PIRC se realicen de manera expedita y oportuna.

5.1.3. Participación de las comunidades étnicas en el diseño e implementación de la política pública de atención integral a víctimas

Para la Defensoría del Pueblo el avance en la definición de los protocolos de participación de comunidades étnicas resultaría más efectivo si las comunidades étnicas participan desde la etapa de diseño de los mismos, de tal forma que la construcción de dichos instrumentos sea desde y para ellos, lo que permitiría que los ejercicios de socialización fueran mucho más prácticos.

Además, considerar criterios poblacionales y territoriales a la hora de determinar los cupos de participación en escenarios como los establecidos en la Ley 1448 y los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, resulta fundamental en aras de la garantía de condiciones de igualdad, máxime cuando la densidad poblacional étnica de algunos departamentos exige que se tengan en cuenta las características específicas que determinan a cada colectividad.



Del mismo modo, la participación efectiva de los grupos étnicos requiere además la destinación de recursos específicos que garanticen la presencia de los representantes de estas colectividades en los espacios establecidos para su ejercicio, de tal forma que las entidades que convergen para el desarrollo de esta política pública con enfoque diferencial, entiendan la necesidad de la presencia de los grupos étnicos en espacios de análisis, discusión y desarrollo como medida de reparación de los daños colectivos que les ha generado el conflicto.

5.2. De los derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos (Convenio 169 de la OIT)

5.2.1. Plan Nacional de Desarrollo

Es pertinente recordar que los sujetos de derecho pertenecientes a los grupos étnicos reconocidos en Colombia: Pueblos indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP) y Pueblo Rom, son titulares del derecho a la consulta previa, entre otros aspectos, cuando se adoptan políticas de orden administrativo que puedan afectarlo. Por lo tanto, para la concertación de la política pública étnica del Plan Nacional de Desarrollo vigencia 2014-2018, en lo relativo a estas poblaciones, se llevó a cabo una interlocución específica entre sus representantes legales y las autoridades estatales concernidas.

En este ejercicio participaron delegados de los pueblos indígenas y el pueblo Rom, a través de sus espacios legítimos de concertación MPC (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas Decreto 1397 de 1996) y Mesa de Concertación de los Rom (Decreto 2957 de 2010).

En el caso del proceso de construcción del plan de desarrollo para las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, su concertación no pudo llevarse a cabo debido a la no existencia de un espacio de representación legalmente constituido. Pese a ello, se adelantó un proceso de interlocución entre el Ministerio del Interior y los delegados de estas comunidades de todos los departamentos de país, con miras a dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional T- 576 de

2014, en la cual se ordenó la creación de este espacio de representación, con la activa participación de los consejos comunitarios o comunidades de base.

La Misión de la Defensoría del Pueblo, en el proceso de consulta previa llevado a cabo entre los representantes legales de los grupos étnicos que participaron en los diálogos políticos llevados a cabo con el Gobierno nacional, para formular el Plan de Desarrollo 2014-2018, en lo concerniente a los pueblos indígena y Rom, consistió en adelantar una gestión de acompañamiento atendiendo la convocatoria de los delegados étnicos y el Ministerio del Interior.

La finalidad de la función institucional fue contribuir en la interlocución de las partes, ejerciendo actividades de mediación, asesoría y recomendaciones, orientadas tanto a los sujetos de derecho como a las autoridades estatales concernientes, en perspectiva de la observación y aplicación de los presupuestos constitucionales y legales de los derechos fundamentales con enfoque diferencial. En la formulación de dicho plan, el objetivo de los sujetos de los derechos se focalizó en la necesidad de concertar políticas públicas étnicas efectivas, adecuadas, garantizadoras de sus derechos, con compromisos estatales concretos frente al recurso presupuestal que proporcione la ejecución de los programas, proyectos y demás acciones previstas en cada uno de los componentes que dieran cuerpo al conjunto de los temas concertados y debidamente protocolizados mediante acta, en la que se pactaron las responsabilidades asumidas y fue suscrita por las autoridades estatales concernidas.

Previo al inicio de la consulta previa de este diálogo político con dichos grupos étnicos, delegados étnicos y funcionarios estatales con competencia, realizaron reuniones preliminares, en las cuales se efectuaron acuerdos en cuanto a aspectos preparatorios de dicha consulta: agenda, términos de sostenibilidad de participantes, duración de los diálogos, lugar de realización, aspectos metodológicos y de logística.

El fundamento del propósito de los representantes de los grupos étnicos que participaron en el proceso, se sustentó en las razones de vulnerabilidad que continúan afectando los derechos humanos de sus comunidades y la coyuntura política nacional en torno al proceso de paz. Se enfatizó en la relevancia que adquiere el plan actual de desarrollo en el respeto de sus derechos especiales con acciones conducentes a superar la inequidad originada en el contexto del conflicto armado. Los representantes subrayan que los diferentes efectos han causado graves violaciones de comu-



nidades étnicas en la mayoría de los entes territoriales del país y, en tal perspectiva, plantearon su diálogo en torno a los ejes postulados por el Gobierno nacional para la estructura del Plan Nacional de Desarrollo: Paz, equidad y educación. Sobre la base de estos ejes se estructuraron los componentes y diversos temas propuestos en la interlocución participativa e intercultural efectuada entre los delegados de los pueblos indígenas y rom con el Gobierno nacional.

Los componentes fundamentales que hicieron parte de este ejercicio de construcción de los temas de política pública tuvieron como marco de referencia transversal un enfoque definido en perspectiva diferencial étnica, integral y sostenible, en orden a que el Estado y las entidades concernidas promuevan la garantía de preservar la diversidad étnica y cultural, la pervivencia y el goce efectivo de los derechos concertados en cada uno de los compromisos adquiridos en la dinámica de diálogo y protocolización de los acuerdos. Estos acuerdos se fijaron y priorizaron según lo concertado en materia de presupuesto para cada una de vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018, con miras a garantizar de manera efectiva sus derechos.

Asimismo, se planteó como finalidad fundamental de la ejecución del Plan de Desarrollo concertado avanzar en el cumplimiento de los fines acordados para el logro de la disminución de las desigualdades sociales y territoriales, teniendo en cuenta la situación de las comunidades del área rural y aquellas que fueron desplazadas hacia las ciudades.

Un aspecto diferencial de los procesos de concertación en materia de planeación con estos grupos étnicos consistió en la identificación de criterios metodológicos para el diálogo, definidos por los representantes de los pueblos indígenas y rom, para la construcción de los componentes y ejes de su plan de desarrollo, considerando los pilares concebidos por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo: Paz, equidad y educación. Sobre la base de estos presupuestos, los delegados de estos pueblos presentaron a discusión los siguientes elementos que estructuran el plan de desarrollo concertado y protocolizado:

En el caso de los pueblos indígenas, los componentes se sometieron a acuerdo en la MPC, y se relacionaron con los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que fueron incluidos como bases del Plan. Los componentes están conformados por los siguientes temas:

- Transformación del campo: asunto que se relaciona con la consolidación del territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico), desarrollo de la economía propia.
- Crecimiento verde: estrategia referida a la protección y conservación de territorios y ecosistemas, mitigación y adaptación del cambio climático, ordenamiento ambiental en territorios indígenas; mecanismo REDD+.
- Buen gobierno: elemento esencial para el desarrollo y consolidación del gobierno indígena propio, fortalecimiento de la institucionalidad indígena, cierre de brechas constitucionales.
- Infraestructura y competitividad: concebida como instrumento para el desarrollo de infraestructura vial y de transporte, acceso y desarrollo de las TIC, acceso a energías sostenibles, cierre de brechas productivas.
- Seguridad y justicia: componente para impulsar el desarrollo de la justicia propia, garantía de los derechos humanos, desarrollo de planes de vida, atención y reparación integral a víctimas del conflicto.
- Movilidad social: política de promoción de una cultura y comunicaciones propias y apropiadas, educación, salud, autonomía y soberanía alimentaria y familias, niñas, niños, jóvenes y mujeres indígenas.

A partir de estos componentes se ordenaron varios subtemas agrupados en ciento noventa y seis (196) puntos, sistematizados en matrices y uno a uno se sometieron a discusión en las sesiones de la consulta previa realizada. En las deliberaciones para la formulación de la política pública diferencial (con enfoque étnico, de género y etario) a considerar, se analizó en detalle su contenido, proyección programática y destinación presupuestal. En el marco de estas discusiones los pueblos indígenas fijaron ante las instituciones del Gobierno nacional, presentes en los diálogos, no solo los criterios de concertación, sino también las características de la estrategia programática y metas de ejecución financiera, sobre las cuales se sustentarían los acuerdos definitivos a los que se llegaría en este plan de desarrollo, observando que a diferencia del plan para la vigencia anterior (2010-2014), al no concertarse un presupuesto concreto, no fue posible su ejecución.



Por tanto, en el actual proceso: 2014-2018, se tuvo el cuidado de concertar de forma específica el monto presupuestal, como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones de los recursos que se destinarían al Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, indicando que se “incluyen de manera transversal las proyecciones indicativas acordadas en el marco de la consulta previa para los pueblos indígenas entre ocho (8) y once (11) billones, considerando el Plan Macroeconómico y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional”.

De otra parte, en este plan se concretó que “la metodología para la estimación de las asignaciones indicativas mencionadas comprende los recursos que directa e indirectamente se destinen a favor de los pueblos indígenas con cargo a las fuentes del Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos propios de las entidades territoriales y demás fuentes que financian el plan plurianual de inversiones, y se realizará teniendo en cuenta el beneficio regional y poblacional que se deriva para ellas”. Este ejercicio presupuestal se acordó con base en los documentos de las matrices, discutidos a lo largo de las deliberaciones. Sobre este tema se logró concertar también que, en cada vigencia fiscal, se señalarían las partidas presupuestales destinadas a los pueblos indígenas, previa concertación con base en los criterios de protección y fortalecimiento cultural, acorde con el derecho propio y teniendo en cuenta el grado de riesgo y vulnerabilidad que afecta a los pueblos indígenas.

En consecuencia, a partir del acuerdo antes mencionado y el cual fue definido en la norma para el cuatrienio 2014-2018, existe una base presupuestal que permitirá diseñar, construir y ejecutar un conjunto de políticas protocolizadas en los términos concertados con los pueblos indígenas en cada una de las estrategias y metas formuladas en el proceso, contenidas en el acta de acuerdos firmada entre Gobierno nacional y las autoridades de los pueblos indígenas a través de sus representantes en la MPC.

5.2.1.1. Temas relevantes en el proceso de concertación

Un balance general de esta Institución permite observar que de los 196 temas debatidos, en algunos asuntos de orden político estructural no hubo acuerdo, sin embargo, se fijaron criterios para continuar en una dinámica de aproximación a diálogos subsiguientes.

Uno de ellos es el relacionado con la i) política pública minero energética, respecto de la cual se trazó la necesidad de crear una Comisión Técnica integrada por equipos de trabajo de las dos partes, con el fin de analizar con mayor detenimiento cada uno de los elementos relacionados con esta compleja temática. No obstante la Defensoría del Pueblo considera necesario que con el mecanismo indicado se busque la aproximación a la deliberación de este trascendental asunto, máxime si tenemos en cuenta los delicados acontecimientos mineros energéticos que vienen siendo denunciados en los últimos meses y que han incidido en el goce efectivo de los derechos fundamentales de los grupos étnicos.

ii) La reglamentación de la consulta previa. Sobre este trascendental derecho se observó la continuidad en la tensión de posturas acerca de los criterios para el desarrollo de una ley estatutaria que incorpore el conjunto de procedimientos que se requieren para incluir los estándares nacionales e internacionales que caracterizan este derecho.

Por lo tanto en un propósito de cerrar las brechas entre los preceptos normativos y la realidad que existe en el desarrollo de la consulta previa, se aceptó por las partes buscaran un mecanismo de aproximación al estudio del tema, con el fin de construir un acuerdo respecto a la normativa que posibilite la formulación de un protocolo básico para realizar efectivamente este derecho.

iii) En el componente de movilidad social, una demanda central de los pueblos indígenas consistió en la urgencia de fortalecer un mecanismo de cultura y comunicación que respete las formas propias de sus culturas para contribuir a su preservación. En este campo, no fue posible un acuerdo respecto de crear un Sistema Integral de Información y Comunicación. No obstante la Defensoría del Pueblo considera necesario, a través de los ministerios de Cultura y Educación, en el marco del desarrollo estratégico de las políticas públicas a su cargo, se logre el fortalecimiento de programas y proyectos tendientes a dinamizar la protección y desarrollo del patrimonio cultural, las formas de comunicación ancestral que aún preservan algunos pueblos indígenas, con la finalidad de revitalizar la identidad cultural y garantizar las herramientas de información y comunicación que hagan posible ejercer estos derechos.

De otro lado, la Delegada pondera el valor que configura la edificación democrática de los diálogos interculturales, partiendo de la identificación de diferencias étnicas, de concepción de pensamientos, de cosmogonías y prácticas, procesos de forma-



ción, dinámicas sociales, agrarias, políticas, organizativas, económicas, de planeación y desarrollo, ampliamente dispares, específicamente, en los temas generadores de tensiones frente a proyecciones de desarrollo económico y político de orden general. Por ejemplo, en cuanto a los proyectos minero energéticos y ambientales fue posible una aproximación a consensos con perspectiva de enfoque diferencial y de componentes y subcomponentes esenciales en materia de: derechos territoriales, ambientales y recursos naturales, ordenamiento interno, territorios verdes y agrosostenibilidad, salud, buen vivir, alimentación tradicional, educación propia, información y comunicaciones (TIC), vivienda, patrimonio cultural, fortalecimiento de espacios organizativos e instituciones de gobierno propio, de justicia, protección a la mujer, a la niñez y a los adolescentes; entre los asuntos más relevantes.

En el caso del pueblo Rom, los diferentes delegados de las Kumpanias participantes en el proceso de diálogo y concertación del Plan de Desarrollo 2014-2018, dejaron constancia expresa en el acta suscrita por sus representantes legales que: “el proceso fue adelantado de conformidad con la ruta metodológica aprobada en el marco de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rom, los días 7,8 y 9 de octubre de 2014, desarrollando en su integridad la concertación de las propuestas producto de consulta realizada entre el 21 y el 29 de enero de 2015. En ese sentido se adjunta a la presente acta la matriz en la que se consagran los acuerdos, meta, indicador, entidad responsable y presupuesto respectivo, suscritos entre el Gobierno nacional y el pueblo Rom, esta matriz hace parte integral de la presente acta”. Conforme a la matriz de acuerdos, este pueblo priorizó y concertó las siguientes políticas: Salud, vivienda, educación, fortalecimiento cultural.

De otra parte, en la Ley del Plan de Desarrollo, de forma específica se incluyó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, para lo cual estableció que “El Ministerio del Interior elaborará el plan intersectorial de acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes en el marco de la Resolución número 68/237, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas. En la elaboración del plan se consultarán instancias de carácter técnico, tales como instituciones académicas, gremiales y sociales. El plan se orientará a garantizar el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de las poblaciones afrocolombiana y contendrá medidas tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades de dicha población. Para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones en beneficio de la población afrodescendiente el Gobierno nacional establecerá indicadores diferenciales y metas que permitan medir la inclusión social en diversos sectores relacionados con políticas sociales (artículo 112)”.



- » La minería ilegal se ha venido consolidando como uno de principales problemas tanto en materia de orden público como en la destrucción del medio ambiente y las afectaciones a la salud debido a la contaminación de las fuentes hídricas.

D.6. Minería sin control

6.1. Generalidades

La Defensoría del Pueblo realizó una investigación en seis zonas mineras del país, ubicadas en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Bolívar y Caldas, los resultados se agrupan alrededor de los impactos de la actividad minera sobre el ser humano y el medio ambiente¹ y serán presentados a partir de una mirada ambiental en relación con la vulneración de los Derechos Humanos, especialmente, sobre el derecho al goce de un ambiente sano, que como se ha dicho:

“la protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos, atendiendo al principio de interdependencia, ya que el ser humano se encuentra en una relación indisoluble con su entorno y la naturaleza, por lo que nuestra calidad de vida presente y futura, nuestra salud, e incluso nuestros

1 Esta investigación se llevó a cabo durante el año 2015 y su objetivo fue determinar la situación de los Derechos Humanos en torno a la actividad de la minería legal, ilegal y en procesos de formalización. Metodológicamente, se realizaron visitas a minas legales e ilegales, entrevistas con empresas que cuentan con licencia ambiental y título minero, con asociaciones mineras, mineros no asociados, comunidades negras e indígenas asentadas en los territorios mineros y autoridades locales. A este tenor, se analizó la información recogida en campo, la revisión de expedientes de la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, y la información suministrada por la Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades locales, a partir de tres aspectos fundamentales: 1) Impactos sociales; 2) impactos ambientales e 3) impactos a la salud.



*patrimonios material y cultural están vinculados con la biosfera. Nuestra vida depende de la vida del planeta, sus recursos y sus especies*².

Sin olvidar que en gran parte del país se ha hecho minería durante muchos años y que de esta actividad dependen un gran número de personas para sobrevivir, las dinámicas han venido cambiando, impactando y modificando esa forma tradicional de hacer minería, hacia una forma más destructiva y arrasadora del medio ambiente.

La actividad minera, por ser una actividad extractiva, tiene incidencia significativa en el medio ambiente, altera y perturba el medio natural, ya sea de manera lenta e imperceptible o de una forma notoriamente transformadora. Los impactos pueden ser directos, indirectos, de corto, mediano y largo plazo; reversibles o no; evitables o inevitables y pueden modificar el suelo, el paisaje, la infraestructura y, además, potencialmente terminar en la sobreexplotación del recurso. Así mismo, tiene incidencia directa en la vida de las comunidades locales, en el ámbito social, económico y cultural. Por tales razones es imperante para el Estado colombiano tomar el control de la actividad minera que está deteriorando de manera grave el ambiente y así alcanzar el equilibrio ecológico, el manejo y el aprovechamiento racional de los recursos.

Dentro del estudio se abordó la problemática bajo el nombre de minería sin control por cuanto esta incluye, la minería ilegal, criminal y la legal que se realiza de manera irresponsable y sin los debidos controles.

Los diferentes actores entrevistados, institucionales, comunitarios y de las empresas coinciden en que todas las formas de hacer minería, legal, ilegal, de hecho o artesanal y, principalmente, la llamada minería criminal, producen impactos ambientales, estos pueden ser mitigables o compensables, dependiendo de la forma en que se realice la extracción del material.

Con las visitas realizadas a las zonas en las que se desarrolla esta actividad, se concluyó que los grandes impactos ambientales que genera están potencializados por la falta de un debido control, por parte de las autoridades competentes. También se observó que en los territorios mineros no hay dolientes para responder y mitigar

2
Derecho Humano al Medio Ambiente Sano. *Para el desarrollo y bienestar y el agua potable y saneamiento*. Comisión Nacional De Derechos Humanos México. 2014.

los estragos ambientales que deja la actividad, ya que aun cuando las comunidades asentadas en la zona argumentan ser mineras, a pocos de ellos parece interesarles lo que implica realizar la extracción del metal sin controlar los impactos ambientales asociados. La responsabilidad no solo recae en los mineros, sino que incluye a las mismas autoridades locales y departamentales, que omiten sus funciones y atribuyen la problemática a una ausencia de Estado y a una normatividad inflexible e incoherente con la realidad del país.

Ante el incumplimiento de las obligaciones ambientales en la minería legal (la que cuenta con el respectivo título minero y la licencia ambiental), la autoridad competente tiene el deber de investigar y sancionar al dueño del título, porque cuando esto ocurre, se amenazan y vulneran derechos como el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, la salud y la seguridad y salubridad públicas, situación corregible bajo el actuar de las distintas autoridades.

Igualmente, cuando la actividad de explotación minera se realiza solo bajo el amparo de un contrato de concesión, sin la debida licencia ambiental, se genera vulneración de los derechos. Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo considera que las autoridades mineras, previo al acatamiento de los postulados del debido proceso, deben declarar la caducidad de los contratos de concesión, por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de estos.

No ocurre lo mismo cuando la minería se hace de manera ilegal, pues está por fuera del marco regulatorio minero y ambiental. Por lo tanto, no hay actuaciones administrativas que permitan corregir la amenaza o vulneración de los derechos de las personas. Esta situación se ha complejizado en el país en las últimas décadas, y ha posicionado la minería como un asunto urgente y prioritario para resolver jurídica y socialmente por parte del Estado colombiano, en razón a la innegable vulneración de derechos humanos que esta representa. Además involucra a la ciudadanía en general, a las comunidades étnicas y mineras, a las empresas nacionales e internacionales interesadas en utilizar el territorio que comprende el título, a las autoridades locales que no tienen la capacidad de controlar la explotación del mineral y a las autoridades nacionales que tienen que reevaluar la política minera.

Los territorios en los que se desarrolla la minería ilegal, se han vuelto vedados para las autoridades municipales y ambientales que no pueden cumplir con su deber de



control, debido a los riesgos que implica el desplazamiento de unos pocos funcionarios a las zonas donde se realiza la actividad ilegal. Por un lado, pueden estar controlados por grupos armados al margen de la ley, y de otro, porque despierta rechazo de las personas, ocasiona disturbios, amenazas y situaciones donde se niega el acceso a las minas.

Recordemos que la competencia para controlar la minería ilegal en el país ha sido descentralizada en las alcaldías municipales, lo que, en muchos casos, ha sobrepasado su capacidad de gestión; a través de la investigación defensorial, se logró establecer que entre los principales inconvenientes que impiden a los alcaldes cumplir con este deber se encuentran los siguientes:

- Falta de acompañamiento de las autoridades ambientales y de la fuerza pública.
- La situación de orden público y el conflicto armado impide el acceso a ciertas zonas donde se realizan explotaciones mineras ilegales, lo que infunde temor en las autoridades locales por las represalias que puedan surgir.
- Carencia de presupuesto necesario para llevar a cabo los costosos operativos para cerrar una mina.
- El cierre de ciertas actividades mineras constituye un problema de orden social, pues corresponden a labores que desarrollan numerosas familias, en algunos casos, de manera ancestral.
- Los mineros ilegales invocan acciones judiciales, en particular, la acción de tutela, por la vulneración de sus derechos fundamentales.

Así pues, efectuar los controles, se convierte en una tarea imposible de cumplir, permitiendo la devastación del medio ambiente que vulnera los derechos colectivos, en especial, el goce de un ambiente sano y que, además, origina la comisión de delitos que atentan contra los recursos naturales.

De otra parte, ante la situación de tener grandes zonas vedadas para las autoridades, controladas, en la mayoría de los casos, por grupos al margen de la ley, en las cuales se está acabando de manera desmesurada con los recursos naturales, afecta

gravemente el medio ambiente y pone en riesgo a miles de personas, la Defensoría del Pueblo considera que el Gobierno nacional debe asumir el control de estos territorios como una estrategia de defensa del Estado.

En consonancia, es necesario que el Estado establezca una coordinación que lidere el manejo y control de la minería ilegal, que opere con todo el aparato militar para recuperar la soberanía del Estado y que, de la mano con el poder judicial, se dedique a combatir este flagelo, que tanto daño le ha causado al país y sin que tenga remedio en poco tiempo, puede ocasionar tragedias de gran magnitud.

6.2. La actividad minera se realiza en condiciones de alto riesgo para la vida de trabajadores

La forma de hacer minería sin control en Colombia vulnera los derechos de los mineros que laboran en condiciones de alto riesgo para su vida y su salud. Los cinco principales riesgos a la salud, asociados a la minería son: (i) la exposición al polvo (silicosis), (ii) la exposición al mercurio y otros productos químicos, (iii) los efectos del ruido y la vibración, (iv) los efectos de la ventilación deficiente (calor, humedad, falta de oxígeno) y (v) los efectos del esfuerzo excesivo, espacio insuficiente para trabajar y equipo inadecuado.

Por otra parte, en las explotaciones mineras ilegales no se cumplen con las condiciones mínimas que enmarcan el derecho al trabajo, como son el salario mínimo, la afiliación a la salud, riesgos profesionales, la pensión; es decir, no cuentan con seguridad social.

Además de estas condiciones desfavorables, también se produce una gran cantidad de accidentes en la minería ilegal, asociados a desprendimientos de rocas y subsidencias, falta de ventilación, uso inapropiado de explosivos, falta de conocimiento y preparación en cuanto a técnicas de explotación, equipos obsoletos y con mantenimiento deficiente.

La Defensoría es enfática en afirmar que hay un peligro inminente para cientos de mineros que arriesgan su vida diariamente al realizar esta actividad sin el cumplimiento de normas de higiene y seguridad minera, así como por falta de aplicación



de técnicas en la excavación y remoción en masa de grandes volúmenes de tierra, por lo cual están sentenciados a quedar bajo tierra, escombros y agua si no se actúa rápidamente.

6.3. La actividad minera genera conflictividad social

Una de las causas de la conflictividad social se presenta en los títulos mineros adjudicados a empresas nacionales e internacionales que han sido “ocupados” por mineros que argumentan practicar la actividad como una economía de subsistencia. A pesar de los amparos administrativos interpuestos por los titulares del derecho, los “mineros” continúan ejerciendo la actividad, ya que estas medidas administrativas no son ejecutadas por los alcaldes e inspectores de policía, porque su aplicación puede crear conflictividad social en el municipio, amenazas a la vida e integridad de los funcionarios porque no hay alternativas para los “ocupantes” de los títulos en el momento del desalojo.

Los mineros tienen pocas o inexistentes alternativas de fuentes de sustento, en los conflictos suscitados por el control del territorio y la migración de población foránea hacia estas zonas mineras. Estos factores incitan a un enfrentamiento entre el pueblo y las autoridades. La comunidad ha dejado claro que no quiere ser despojada de sus tierras y de sus tradiciones e insiste en que los recursos tienen que ser compartidos, ya que su sustento deriva de la minería y no les están ofreciendo ningún otro tipo de alternativa.

Las personas dedicadas a la minería argumentan que el Gobierno no les brinda ninguna garantía y que los procesos, por parte del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, las Gobernaciones y las Corporaciones, están encaminados a favorecer únicamente a las grandes empresas mineras, restringiendo así cualquier actividad extractiva de forma artesanal y excluyendo a los pequeños mineros porque hacen alusión a que esta actividad la realizan desde mucho antes que llegaran las grandes empresas y multinacionales. El malestar entre las agremiaciones y asociaciones de mineros se manifiesta en los grandes paros mineros que han tenido, en algunos casos, resultados lamentables, como la muerte de varias personas que han tratado de pregonar derechos no legales, sino tradicionales y culturales.

Algunas personas dedicadas a la actividad minera, de forma tradicional y ancestral, manifiestan que hoy están siendo estigmatizadas por parte del Gobierno nacional, a través de un término que consideran discriminatorio, pues han acuñado la expresión “criminal” para referirse a su actividad minera, clasificándolos de esta forma, al mismo nivel de un delincuente. Estos mineros sienten que no se les puede catalogar de criminales cuando ha sido el Estado el que durante años no ha dedicado ni el tiempo ni los recursos suficientes para regular la actividad minera a pequeña escala y de forma tradicional.

Frente a lo anterior, no se puede desconocer que estas personas, de conformidad con la normatividad vigente, están incurso en el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, por consiguiente, en otros tipos y conductas punibles tipificadas, como el ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, la contaminación ambiental y daños en los recursos naturales.

A todo lo anterior le sumamos el olvido estatal que ha puesto a los habitantes de las zonas a merced de los grupos al margen de la ley, los cuales tienen un gran dominio sobre los negocios y proyectos que se desarrollan en las regiones. Los pobladores insisten en que no colaboran por voluntad propia con estos grupos alzados en armas. Por el contrario, son víctimas de una guerra que los tiene arrinconados y que por su posición geográfica y las riquezas de sus recursos. Así mismo se sienten coaccionados por la gente que no busca el beneficio general, sino el fortalecimiento de sus arcas y ejércitos privados, a través de una mecánica que consiste en identificar el volumen de producción de oro y cobrar la respectiva extorsión tanto por el metal como por el uso de maquinaria empleada en la actividad. También realizar la extracción directamente donde la ganancia es total, para financiar su actividad terrorista, lo que ha fomentado la extracción ilegal y, en ciertos casos, el desplazamiento forzado.

Los mineros proponen que les otorguen los títulos mineros en las áreas que han venido trabajando durante años. Sin embargo, de conformidad con la legislación vigente, eso no es posible, toda vez que sobre las áreas que están explotando, ya existen concesiones mineras. Las únicas figuras legales que permiten de alguna manera continuar con la actividad y evitar el progresivo deterioro ambiental son: (i) el subcontrato de formalización, reglamentado mediante el Decreto 480 de 2014, concebido como un negocio jurídico entre particulares, facultativo del titular que al participar



en el proceso de formalización, y su trámite no altera sus derechos; y (ii) la devolución de áreas para la formalización minera.

Las anteriores figuras son complejas ya que solo pueden ser viables con el concurso del titular minero y dentro de las cuales, de alguna manera, debe entrar a mediar el Gobierno nacional.

No obstante los mineros han tratado de legalizar su actividad, los requisitos exigidos son prácticamente imposibles de cumplir, toda vez que no se adecuan a la realidad de las regiones. El fracaso de estos procesos se refleja en las siguientes cifras: de 14.900 solicitudes solo se han otorgado 1.262 títulos, lo que corresponde a solo un 8%.

Ante la poca efectividad de los procesos de legalización, el Gobierno nacional tiene la obligación de ofrecer soluciones, mediante mecanismos idóneos y alternativas reales e inmediatas, a miles de personas que se encuentran asentadas en las zonas mineras y que han dedicado gran parte de su vida a la actividad extractiva.

La Defensoría del Pueblo considera que el Gobierno nacional debe evaluar la posibilidad de implementar, con la ayuda de la cooperación internacional, programas de reconversión que permitan a los mineros tradicionales subsistir de manera digna y lograr la garantía efectiva de sus derechos al trabajo y a la seguridad alimentaria; en consecuencia, la protección de los derechos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad y salubridad públicas, y el derecho a la seguridad y prevención técnica de desastres previsibles.

6.4. La minería sin control y cambio climático

Las causas antrópicas que contribuyen al cambio climático son la quema de combustibles fósiles, la deforestación y las emisiones de los procesos industriales. Los fenómenos meteorológicos derivados del calentamiento global, como tormentas, inundaciones y sequías, se han vuelto más frecuentes y graves, como los hemos vivido en los últimos años con la temporada invernal de los años 2010 y 2011 y la sequía actual.

Los efectos del cambio climático son potenciados por la minería sin control que durante el periodo 2013-2014 deforestó 16.701 ha, correspondientes al 13.8% de la

deforestación del país, el 60% de la cual se presentó en el Chocó, el 11% tanto en Nariño como en Antioquia. Se destaca que los municipios de Segovia, Ituango, Anorí y El Bragre presentan un alto índice de minería ilegal, han perdido entre el 45 y 75% del bosque natural.

Así las cosas, los cambios bruscos de las condiciones originales de los suelos y disminución de la capacidad hidráulica de los cuerpos de agua; la exposición de laderas por corte; la pendiente topográfica; los efectos de la gravedad, y la saturación del suelo con agua, dentro de la actividad minera sin control, ante un evento de altas precipitaciones como el fenómeno de El Niño son causas del incremento del riesgo para los mineros y los habitantes de las zonas aledañas y sus familias, que viven literalmente sobre las minas, asumiendo el riesgo que esto genera.

Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo en aras de que se garantice el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, alerta del peligro inminente en que se encuentran cientos de personas que realizan actividades mineras, así como los habitantes de las zonas aledañas, y que de acuerdo con los antecedentes y pronósticos climáticos, están sentenciados a quedar bajo tierra, escombros y agua si no se actúa rápidamente.

Por otra parte, es inconcebible que mientras el país se enfrenta a una de las mayores sequías por efecto del cambio climático: 312 de sus municipios se encuentran en riesgo de desabastecimiento y 238 han entrado en racionamiento, aunque se han adoptado medidas para evitar el despilfarro del líquido, la minería ilegal siga utilizando de manera irracional más de 13 millones de m³ de agua al año, sin las respectivas concesiones, y más grave aún que las vierte totalmente contaminadas a los ríos, limitando su posibilidad de uso, sin tener en cuenta las necesidades de las comunidades aledañas.

6.5. Vulneración de derechos frente a la minería sin control

6.5.1. Derecho a la vida

Las pérdidas humanas por la minería, de las cuales se tiene conocimiento, se han convertido en algo recurrente. No obstante, existe subregistro, ya que muchos de



los accidentes y muertes no son reportados, debido a que algunos mineros son foráneos, no tienen familia en la región o han venido migrando de acuerdo con la dinámica de la minería en el país.

Sin embargo, las muertes no son solo a causa de los accidentes, también se presentan por conflictos relacionados con la minería, dentro de los cuales se han asesinado a muchas personas, amenazado los líderes, a las comunidades y funcionarios que se atreven a denunciar. En los municipios que visitó la Defensoría existe un común denominador: gran parte de las comunidades viven con temor de ser señaladas por oponerse a que entren retroexcavadoras y dragas a su territorio.

6.5.2. Derecho al trabajo

Las zonas en las cuales se desarrolla la minería sin control, en su gran mayoría, cuentan con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, son comunidades que se dedican a la pesca y a la agricultura y se surten de los ríos para satisfacer sus requerimientos de consumo, aseo y riego. Cuando la minería criminal llega a las zonas, acaba con las fuentes de empleo y las otras actividades de sustento. Las comunidades se ven afectadas y su derecho al trabajo se vulnera, debido a que ya no tienen la opción de laborar en la pesca o la agricultura por la contaminación de los ríos y de los suelos.

6.5.3. Derecho al goce de un ambiente sano

La práctica de la explotación minera, la extracción de madera y la sobreexplotación de los recursos naturales en el país pone en riesgo la estabilidad y equilibrio de los ecosistemas, así como la pervivencia de las especies animales y vegetales. La Defensoría considera que estas circunstancias se convierten en una violación del deber constitucional de protección y conservación del ambiente y amenazan el derecho de todos al goce de un ambiente sano que, por sus características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, está relacionado con los derechos al equilibrio ecológico, a la salud, a la vida, a la seguridad alimentaria, al territorio y al derecho humano al agua.

Con las actividades de la minería sin control se provoca gran destrucción de la capa vegetal de los suelos y de los cauces de ríos, contaminación atmosférica de fuentes hídricas y pérdida de biodiversidad, entre otras. En ese sentido, es evidente cómo la degradación del ambiente en las zonas donde se desarrolla la minería sin control afecta a la población circundante ya que en su mayoría es vulnerable, porque tienen que permanecer en el territorio y sufrir las consecuencias de la contaminación del agua y del aire. Así como la degradación del ambiente está influyendo directamente en la capacidad de las comunidades para subsistir por sus propios medios.

6.5.4. Derecho humano al agua

Los ecosistemas, la vida presente y futura de las generaciones, depende directamente de la cantidad y la calidad de agua que hoy logremos proteger y garantizar a largo plazo. El agua es un recurso finito que puede agotarse, es indispensable para una vida digna y condición previa para la realización de otros derechos humanos como la salud, el derecho a la alimentación y el derecho a la vivienda.

Con la actividad minera sin control, se presenta la contaminación de fuentes hídricas por vertimientos de mercurio, cianuro, grasas, residuos de combustibles y sólidos suspendidos de la actividad de las máquinas que luego son arrojados en los cauces de los ríos, esto contribuye al deterioro de la calidad del agua, vulnera el derecho humano al agua, porque la mayoría de la población circundante utiliza el río como fuente de abastecimiento para suplir sus necesidades básicas y desarrollar actividades de sustento como la pesca y la agricultura, pero que ya no pueden hacer.

6.5.5. Derecho a la seguridad alimentaria

La realización de este derecho se ve afectada por la expansión de la actividad minera sin control, debido a la contaminación de los suelos, el levantamiento de la capa orgánica básica para la agricultura y la deforestación sin control también por el aporte de alta cantidad de sedimentos a los cuerpos de agua, colmatando las ciénagas y lagunas de desove de los peces.



Aunado a lo anterior, la minería ha transformado la relación de las comunidades con el suelo y con el entorno, pasando de una economía de producción autosuficiente a depender del flujo de dinero para la adquisición de los productos necesarios. Pasan de ser productores a jornaleros, aunque no todos tienen las mismas oportunidades para ser contratados como mano de obra.

La carencia de medios para cultivar hace que pierdan la oportunidad de autoabastecerse y obtener ingresos derivados de la venta de sus productos, dejándolos sin recursos para adquirir alimentos.

6.5.6. Derecho a la salud

Existe una alta posibilidad de vulnerar a la población trabajadora de la minería sin control, debido a las carencias socioeconómicas, de educación, de informalidad laboral, de ausencia de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en salud, pensiones y riesgos laborales, así mismo por su baja formación acerca de sus derechos a la salud.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud desconoce particularidades relevantes del contexto geográfico y social de la población minera, en especial, por la poca o nula disponibilidad de puestos y centros de salud en las zonas rurales. Esto reduce la consulta médica, vulnera el principio de oportunidad en la atención y obstaculiza el acceso de los mineros a los servicios en caso de requerirlos en su cotidianidad y en su actividad minera.

No se cuenta con diagnósticos sobre la salud de los mineros y los niveles de intoxicación por exposición a mercurio, pero sí se presenta una coincidencia con los síntomas asociados por la intoxicación con mercurio (establecidos en el instrumento diseñado por la Defensoría del Pueblo) y las causas por las que acuden a los centros de salud.

Algunos mineros no son conscientes del riesgo que corren con el manejo del mercurio, otros pretenden ocultarlo para evitar que sean retirados de la actividad y otros sí lo manifiestan directamente, pero no tiene otra alternativa de subsistencia.

No se debe olvidar que el mercurio es un elemento que no se degrada y a través del agua, peces y plantas ingeridas por los humanos, se acumula en el cuerpo causando grandes afectaciones a la salud.

6.5.7. Derecho al territorio y a la consulta previa

El desarrollo de la minería ilegal y la titulación indiscriminada, sin tener en cuenta los límites de los territorios colectivos, viola los cánones constitucionales y los tratados internacionales que obligan al Estado a respetar el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa. Se vulnera este derecho, cuando el Estado adjudica títulos mineros en territorios étnicos, desconociendo los derechos de los grupos protegidos sobre sus territorios.

Esto se predica, no solo de la normatividad actual, sino del desarrollo jurisprudencial que ha exigido este mecanismo en las etapas del proceso de concesión, exploración y explotación. Adicionalmente, cuando en los territorios de las comunidades étnicas se realizan actividades mineras sin control, se afecta la dinámica social y económica de estos grupos.

6.6. Consideraciones finales

Ante la grave situación de vulneración de derechos de las poblaciones aledañas a las zonas de explotación de minerales sin control, la Defensoría del Pueblo, considera necesario que:

- Se impulse la expedición de un marco regulatorio especial que permita enfrentar el flagelo de la minería ilegal, que así mismo se cree una instancia que lidere las acciones para erradicar la minería ilegal en el país.
- Se implementen programas de reconversión que permitan a los mineros tradicionales subsistir de manera digna y lograr la garantía efectiva de sus derechos al trabajo y a la seguridad alimentaria.



- Se adopten acciones urgentes que permitan recuperar la soberanía del Estado en las grandes zonas controladas por los actores al margen de la ley, donde se desarrollan actividades criminales de extracción, ocasionando graves daños al medio ambiente, a los recursos naturales y a la salud humana.
- Se realice el inventario de pasivos ambientales que ha dejado la minería ilegal y se establezcan los programas y estrategias que permitan la recuperación ambiental.
- Se haga efectivo control a las obligaciones establecidas en las licencias ambientales.
- Ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental, con la debida oportunidad y celeridad, se inicien las investigaciones y se utilicen las herramientas establecidas en la legislación, tales como la suspensión de actividades, cuando se evidencie daño o riesgo de afectación al medio ambiente.
- Ante cualquier actividad de extracción de minerales por parte del concesionario del título sin el respectivo permiso ambiental, se actúe de manera inmediata dentro del marco de su competencia y ordenar las medidas preventivas que la ley le otorga.
- Se implementen acciones contundentes que eviten el uso irracional y la contaminación del recurso hídrico por parte de los explotadores ilegales de minerales.
- De conformidad con los postulados del debido proceso, se inicien las acciones administrativas por incumplimiento a las obligaciones derivadas de los contratos de concesión y, de ser procedente, se declare la caducidad de los 350 contratos de concesión que se encuentran explotando sin la debida licencia ambiental.
- Se termine el estudio de las solicitudes de legalización que se encuentran en trámite y se adopten las decisiones administrativas respectivas, con el objeto de detener la situación de riesgo en la que se encuentran los trabajadores por falta de cumplimiento de normas de higiene y seguridad minera e inadecuadas técnicas de extracción y se impida el grave deterioro a los recursos naturales y al medio ambiente.

- Se abstenga de decretar zonas o bloques de explotación minera o expedir títulos sin tener en cuenta los territorios de comunidades étnicas y los planes de ordenamiento territorial establecidos por las autoridades municipales.

Finalmente se recomienda que se realicen los estudios para identificar los escenarios de riesgo ante las futuras inundaciones y remoción en masa, ocasionados por los efectos del cambio climático en las zonas donde se realiza la minería sin control y sus alrededores, así mismo, se implementen las acciones para reducir la amenaza a la que están expuestas las comunidades por causa de la actividad minera sin control.



- » Las visitas de inspección que realiza de manera permanente la Defensoría en todo el país dan cuenta de la persistente crisis en el sistema de salud, que se evidencia en el incremento sostenido del número de tutelas que instauran los usuarios ante los jueces.

D.7. El Derecho a la salud y a la seguridad social

En su informe al Congreso de 2015, esta Defensoría Delegada desea señalar, en primer lugar, que la protección de un derecho económico, social y cultural, como el derecho a la salud, es una herramienta necesaria para garantizar la dignidad de todo ser humano y, por ende, hace parte de la lógica del derecho internacional, es decir, del conjunto de sus normas imperativas.

En la región, la protección del derecho a la salud, se fundamenta en la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual, si bien no establece el derecho a la salud de manera expresa, extiende su protección mediante el derecho a la integridad física y por el contenido del Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), se consagra expresamente el derecho a la salud.

Entre otros de los instrumentos de protección multinivel, cabe hacer referencia a las consideraciones sobre la salud como una integralidad, en el artículo 2° de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y en el artículo 4 (b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), sobre el derecho de la mujer a la integridad física, psíquica y moral.

En efecto, y siendo uno de los campos de trabajo de esta dependencia, referidos al seguimiento a los mecanismos de exigibilidad de estos derechos, es importante hacer referencia a la Observación General No. 9 del Comité de Derechos Económicos,



Sociales y Culturales, mediante la cual el Comité retomó la cuestión de la provisión de recursos judiciales para todos los derechos, incluyendo aquellos de aplicación inmediata y otros que requieren desarrollo normativo, así:

“10. En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos, ni por las disposiciones pertinentes del Pacto”.

Esta distinción que hace el Comité DESC entre los derechos de aplicación inmediata y los derechos justiciables, aclara, según Courtis, C., *“la cuestión de la invocabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante los tribunales internos e internacionales”*.

Por lo tanto, considerando que el desarrollo normativo amplía la base para la justiciabilidad de los derechos, de acuerdo con Abramovich, V. (1997:2), los derechos económicos, sociales y culturales no han sido materia habitual de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), debido a que las graves vulneraciones de derechos fundamentales en el mundo han demandado que de manera prioritaria se utilice el sistema de petición individual para los casos vinculados a la violación de derechos civiles y políticos.

Este aspecto conlleva a reconsiderar la tradicional “subordinación” o el “condicionante económico”, que según Abramovich (1997:4) ha relativizado la exigibilidad o la juridicidad de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud y a la seguridad social, por depender, desde una noción programática, de la disponibilidad de recursos por parte del Estado.

Por consiguiente, para esta Defensoría Delegada explorar la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos a la salud y a la seguridad social constituye un tema de investigación altamente relevante para la realidad nacional, tal como lo señala Lamprea, E. (2011:17) debido a que *“dentro del voluminoso y diverso litigio de derechos fundamentales en Colombia, la presencia de casos sobre el derecho a la salud es notoria”*.

Brewer Carías, A. (2014) ha señalado, en este mismo sentido, con base en los datos conocidos sobre otros países latinoamericanos, diferentes a Colombia, que los mecanismos judiciales para la protección del derecho a la salud son usados *“pero no en una escala comparable a la colombiana”*. Lamprea, E. (2011:87) confirma que los costos económicos del litigio en salud en Colombia resultan asimismo excepcionales en América Latina.

En consecuencia, en la primera parte de este documento, relativo a la gestión de esta Defensoría Delegada, se hará referencia al estudio “La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2014” y a las demás acciones adelantadas en materia de protección al derecho a la salud.

En la segunda parte se referenciarán las actividades adelantadas para la garantía de los derechos en materia de riesgos laborales y pensiones.

En la parte final, se dará cuenta de la gestión adelantada en el año 2015 con respecto a la defensa, promoción y divulgación de los derechos de las personas con discapacidad.



- » La consolidación del trabajo que adelanta la Delegada para los Derechos de la Mujer y los Asuntos de Género han permitido fortalecer los lazos con las personas con orientación e identidad de género diversas que han sido víctimas tanto por la estigmatización social como por el conflicto.

D.8. Los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (Resolución 063 de 2014), asume el reto de impulsar la efectividad de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTI)¹, mediante acciones de promoción y divulgación de sus derechos, así como de la atención y acompañamiento en los casos en los cuales se han dado actos de discriminación o violencia basada en el género, procurando en todos ellos el restablecimiento integral de los derechos.

Por ello, la institución contó en el año 2015 con veinte (20) profesionales especializados en trece (13) Defensorías Regionales², duplas de género, y con un equipo en el nivel nacional³ cuyas acciones se enmarcan en el marco internacional y nacional de derechos de las poblaciones que son objeto de la Delegada.

- 1 Aunque se utiliza esta sigla haciendo referencia a lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, desde la Defensoría Delegada se ha optado por utilizar el término de "orientaciones sexuales e identidades de género diversas" denominación utilizada por el sistema interamericano, específicamente por la Organización de Estados Americanos (OEA) en las resoluciones existentes para el derecho de estas poblaciones, al reconocer que cada día hay nuevas manifestaciones en la orientación sexual, en la identidad y expresión del género.
- 2 Defensoría Regional de Antioquia (abogada y psicóloga), Arauca (psicóloga), Atlántico (abogada y psicóloga), Bogotá (abogada y psicóloga), Bolívar (abogada y psicóloga), Caldas (abogada), Cauca (abogada y psicóloga), Chocó (abogada y psicóloga), Cundinamarca (abogada y psicóloga), La Guajira (psicóloga), Norte de Santander (psicóloga), Urabá (psicóloga) y Valle (psicóloga).
- 3 Conformado por tres profesionales en derecho, un politólogo, una licenciada en ciencias sociales, una psicóloga, secretaria y Defensora delegada.



En el caso de las mujeres la Defensoría realiza seguimiento al cumplimiento de los marcos internacionales vigentes como es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Mujeres (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), entre otras.

En el ámbito nacional, la Ley 985 de 2005 contra la trata de personas; la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres; así como la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, con énfasis en las víctimas del conflicto armado y la Ley 1761 de 2015, por la cual se crea el tipo penal del feminicidio, entre otros marcos normativos existentes a favor de los derechos de las mujeres.

Igualmente, se tienen en cuenta algunas sentencias de la Corte Constitucional como es la C-355 de 2006 en torno a la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo; el Auto 092 de 2008, frente a la situación de las mujeres cabeza de familia, víctimas del desplazamiento y los respectivos autos de seguimiento, con énfasis en el Auto 009 de 2015 para víctimas de violencia sexual; la Sentencia T-045 de 2010, en torno a la atención en salud a mujeres víctimas del conflicto armado en el municipio de El Salado (Bolívar).

Frente a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, es necesario reconocer que el desarrollo normativo nacional e internacional en el campo de los derechos humanos es más limitado, ya que su situación de vulneración ha sido invisibilizada, a partir de los estereotipos existentes. En el ámbito internacional, aunque la Organización de las Naciones Unidas señala que sus derechos se enmarcan en el derecho a la igualdad y no discriminación, principios fundamentales desde el inicio de los derechos humanos⁴, solamente hasta el año 2011 emite la primera Resolución específica para estas poblaciones (Res. 19/17 de 2011), iniciando un trabajo de visibilización específico de estos derechos. De igual manera, el Sistema Interamericano ha mostrado una preocupación más temprana a través de las Reso-

4 Organización de las Naciones Unidas (2012), "Nacidos libres e iguales: Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos" Ginebra.

Ver en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf

luciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁵, logrando en el año 2014 la creación de una unidad especializada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la protección, promoción y monitoreo de los derechos de estas poblaciones⁶.

En Colombia, se encuentra en desarrollo incipiente este marco normativo, aunque la Constitución Política de Colombia de 1991 prohíbe la discriminación por razón del sexo (art. 13) y consagra el derecho fundamental a la vida (art. 11), a la intimidad y buen nombre (art. 15), al libre desarrollo de la personalidad (art. 16) y a la libertad de expresión (art. 20). Por esta razón, la Defensoría delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género, centra su trabajo en la visibilización de las situaciones de discriminación (Ley 1482 de 2011 - Ley Antidiscriminación), así como en el respeto de las sentencias dadas por la Corte Constitucional que responden a un gran número de tutelas donde se evidencia la vulneración de derechos fundamentales.

Es así como el trabajo desarrollado por la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, en el marco nacional e internacional de los derechos humanos, realiza el siguiente análisis sobre la situación de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

8.1. Las violencias de género en el año 2015: balance general

De acuerdo al Boletín Epidemiológico del Instituto Nacional de Salud⁷, al terminar el año 2015, se notificaron 73.914 casos de violencias, de los cuales un 78% (57.800) corresponde a mujeres, y de estos, en un 50% se refiere violencia física (la mayor frecuencia ocurre en mujeres entre los 20 y 34 años, en la que además se registran 47 casos de quemaduras con sustancias químicas), en un 23.9%, violencia sexual; en el 19.5%, negligencia y abandono (niños y niñas), y en un 6.6%, violencia psicológi-

5 Res. 2435 / 08, respaldada con carta presentada a Naciones Unidas el 22 de diciembre de 2008, por parte de sesenta y seis (66) países, incluyendo Colombia. Res. 2504 / 09, Res. 2600/ 10 y Res. 2653/11.

6 Relatoria sobre los derechos de las personas LGBTI. Ver en <http://www.oas.org/es/cidh/igtbi/default.asp>

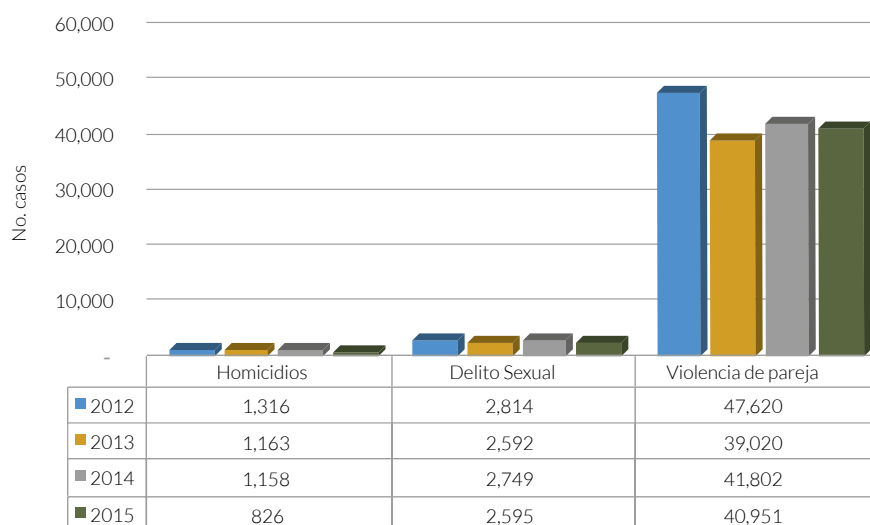
7 Boletín Epidemiológico Semanal 52, con cierre a 2 de enero de 2016, del Instituto Nacional de Salud. Cifras del SIVIGILA – Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública. Ver en <http://www.ins.gov.co/boletin-epidemiologico/Boletn%20Epidemiologico/2015%20Boletin%20epidemiologico%20Semana%2052.pdf>

ca. Existen 145 casos sospechosos de muerte por violencia de género, las mayores cifras son de Antioquia (17), Valle (12), Huila (12) y Santander (11). De acuerdo con estos datos, se encuentran 3.5 casos de violencia en mujeres por cada caso en hombre.

Por su parte, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), en 2015⁸ estudió 826 casos de homicidio de mujeres, estos disminuyeron en 332 casos respecto al año 2014. Frente a la realización de exámenes medicolegales, por presunto delito sexual, se registraron 2.595 exámenes en mujeres mayores de 18 años, 110 menos que los ocurridos en el año 2014. Igualmente, en los casos de violencia de pareja se observó una disminución en las cifras, ya que para el 2015 se analizaron 40.951 casos, 851 menos que los presentados en 2014. Ver gráfico 1.

Gráfico 1. Comparativo por años de cifras de violencia contra mujeres

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses



⁸ Información preliminar del año 2015 sujeta a cambios por actualización, entregada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a través de oficio en respuesta a solicitud de la Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género. La información correspondiente a 2012, 2013 y 2014 se encuentra en <http://www.medicinalegal.gov.co/>

Aunque puede constatararse la disminución en las cifras de casos registrados por el INML, estos índices no dejan de ser preocupantes. Se puede pensar que la expedición de los decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008 para la sensibilización, prevención y sanción de las distintas formas de violencia y discriminación contra las mujeres, a finales de 2011 y 2012, favorecieron la difusión de los derechos de las mujeres y el establecimiento de algunas acciones, por parte de las instituciones públicas, que han originado esta leve disminución en las cifras de violencia contra las mujeres. Sin embargo, esta no es una tendencia que se mantenga de manera clara.

Por otra parte, en los casos de violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, existe una gran dificultad ya que no se cuentan con registros por parte de las instituciones públicas que permitan dimensionar la gravedad de los hechos que día a día ocurren en el país⁹. Tal como se puede observar, el Instituto Nacional de Salud y el Instituto Nacional de Medicina Legal clasifican a la población colombiana por el sexo (hombre – mujer), sin ni siquiera tener en cuenta la condición “intersexual”. Esto hace que no sea posible identificar el número de violencias, ya sea el homicidio o la violencia sexual que puedan estar vinculadas a condiciones de prejuicio por la orientación sexual (lesbiana, gay o bisexual) o por la identidad de género (trans), así como las situaciones de violencia en las parejas del mismo sexo o en las cuales una persona es trans.

Solamente la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su Red Nacional de Información, diferencia los casos de personas LGBTI, agrupados en una sola categoría, dificultando el análisis de las situaciones ocurridas en medio del contexto del conflicto armado debido a la orientación sexual (violencia contra gays, lesbianas y bisexuales), diferentes a las presentadas por la identidad de género (mujeres trans y hombres trans). También existe un gran número de personas que “no informa” su género, esta situación indica que están quienes por temor a

9 La ONG Colombia Diversa, en su último reporte correspondiente al año 2012 tiene las siguientes cifras: “87 homicidios de personas LGBT (20 por prejuicio, 27 cuyo móvil está sin establecer y 40 cuyo móvil no es el prejuicio), 15 casos de circulación de panfletos amenazando la seguridad pública y la vida e integridad de las personas LGBT; y finalmente, tres suicidios, relacionados posiblemente con el prejuicio, ya que al parecer estaban relacionados con presiones sociales y familiares en razón de la orientación sexual, la identidad de género o la expresión de género de estas personas. Adicionalmente, hubo 28 hechos de violencia policial en contra de personas LGBT. Por la falta o la precariedad de la información, no es claro cuántos fueron cometidos por prejuicio y cuántos no.” Tomado de <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2012.pdf>



la discriminación no informan su orientación sexual o su identidad de género. En el último reporte de la Unidad de Víctimas¹⁰, se registran 3.393.695 mujeres víctimas del conflicto armado –pero no se sabe cuántas de ellas son lesbianas o bisexuales–, 3.221.994 hombres –no se sabe cuántos son gays o bisexuales–, 1.411 personas se reconocen como LGBTI y 29.295 no informan su género.

De allí, la urgencia de adecuar los sistemas de información de las instituciones públicas para poder dimensionar las violencias de género relacionadas con esta población, cumpliendo además con los compromisos establecidos en la Resolución No. 2653 de 2011 de la OEA.

8.2. Condiciones socioeconómica y violencia de género

La violencia de género, ya sea contra las mujeres o las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, se vincula a diferentes factores. Uno de estos es el predominio de prácticas culturales machistas y patriarcales que legitiman ciertos roles, prácticas, maneras de “ser” y “hacer” frente al género y otro factor –relacionado con el anterior– es la existencia de un contexto socioeconómico excluyente que limita las posibilidades de realización y goce de los derechos de las personas. No debe perderse de vista que si bien este es un factor que debe considerarse, la violencia de género se presenta de una u otra manera en todos los contextos socioeconómicos.

En el caso de las mujeres, las limitaciones en sus condiciones de vida y la falta de reconocimiento como sujetos económicos importantes para el país limitan su autonomía y las posibilidades para construir un proyecto de vida propio. De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹¹, se señala que la pobreza monetaria es mayor en los hogares cuya jefatura está a cargo de una mujer, llegando a un 31%, mientras que en los casos donde la jefatura está a cargo de un hombre es del 27%. Cifra que aumenta en las zonas rurales en las que la pobreza en hogares a cargo de una mujer llega al 46%.

10 Reporte con corte a 01/01/ 2016. Ver en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

11 Dirección de Desarrollo Social – Subdirección de Género y Promoción Social y Calidad de Vida. Departamento Nacional de Planeación (2015). “Análisis resultados pobreza monetaria 2010-2014”.

Aunque este análisis, al tratar de encontrar las causas de esta diferencia, señala que no existen muchas diferencias en los años de educación (en un hombre cabeza de hogar pobre se tiene en promedio 5.3 años de educación y en las mujeres 5.8), sí existe una diferencia en el ingreso promedio, porque en una mujer pobre cabeza de hogar llega a \$229.578.00, mientras que en el hombre es en promedio de \$345.275.00 pesos. Incluso en los hogares clasificados como “no pobres”, los hombres a cargo de un hogar reciben en promedio \$1.400.000.00 pesos, mientras que las mujeres solamente \$1.050.134.00. Es decir, con el mismo nivel educativo una mujer tiene una menor remuneración que un hombre.

Esta situación se hace más crítica al analizar el porcentaje de jefes de hogar que cuentan con un cónyuge o pareja con ingresos, en el caso de los hombres el porcentaje llega a un 49.9%, mientras que en las mujeres solamente a un 15.5%. Ello hace que solamente un 46% de las mujeres cuenten con cierta autonomía económica, frente a un 68% de los hombres.

De esta manera, se pone en evidencia que las condiciones de pobreza afectan en un mayor grado a las mujeres; por consiguiente es un factor adicional para la existencia de violencia¹² en su contra y para la vulneración de derechos. Esta situación se expresa de manera clara en los talleres de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, realizados con mujeres víctimas y lideresas, previos a los comités de seguimiento¹³. Es así como las mujeres además de estar en un mayor riesgo de caer en relaciones violentas o de permanecer en ellas por la falta de alternativas económicas para hacerse cargo de sus hijos(as), deben enfrentar mayores obstáculos para acceder a derechos como es la educación y la atención en salud.

Esta situación es ratificada por las duplas de género, quienes en los casos atendidos en el año 2015 identifican un alto porcentaje de mujeres víctimas de violencia a cargo de sus hogares, quienes han tenido que asumir el rol de madres cabeza de familia

12 Debe recordarse que en la Ley 1257 de 2008, al definirse la violencia contra la mujer, se señala la importancia de reconocer el daño físico, psicológico, sexual, económico y patrimonial que esta puede generar.

13 La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, en cumplimiento del artículo 35 de la Ley 1257 de 2008, hace parte del Comité de Seguimiento Nacional para la implementación de la misma, junto a la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y representantes de las organizaciones de mujeres, quienes en el año 2015 realizaron cuatro sesiones descentralizadas de seguimiento a la ley en Bolívar, Atlántico, Cauca y Bogotá.



por el abandono de sus parejas o por situaciones asociadas al conflicto armado, sin contar con los elementos necesarios para resolver esta problemática. En estos casos, las mujeres presentan bajos niveles de escolaridad, por ello se les dificulta el acceso a trabajos estables y remunerados de manera adecuada, recurren solamente a alternativas en trabajos informales, generalmente vinculados a oficios domésticos, ventas callejeras o preparación de alimentos; por lo tanto, se encuentran expuestas a nuevos riesgos y situaciones de violencia.

En el caso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la falta de cifras y de una mirada diferenciada, por parte de las autoridades competentes, hace imposible un análisis de las condiciones de pobreza existentes. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha identificado –sobre todo en las personas trans– una temprana salida de sus núcleos familiares por situaciones de discriminación, interrumpen sus procesos educativos de manera temprana, se refugian en la calle en donde es posible construir una posibilidad de vida. Esta información está soportada en la atención de casos y relatos¹⁴, pero no es registrada por las autoridades competentes.

Es innegable, entonces, que las condiciones de pobreza y vulneración de derechos fundamentales generan ambientes donde fácilmente se incrementa la violencia de género, aunque esta trasciende los contextos socioeconómicos como se muestra a continuación.

8.3. Principales formas de violencia de género identificadas por la Defensoría delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género

Con respecto a las duplas de género vinculadas a esta Defensoría Delegada, presentes en trece (13) Defensorías Regionales, se logró en 2015 acompañar y la documentar mil ochocientos ochenta y siete (1.887) casos. En estos se supo que los espacios de mayor riesgo para las mujeres continúan siendo aquellos que se vinculan a su cotidianidad, en cuanto a las personas con orientaciones sexuales e identidades

.....
14 Ver en el informe “Voces ignoradas: la situación de personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el conflicto armado colombiano”. http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/voces_ignoradas.pdf

de género diversas es la discriminación. Es decir, las violencias de género continúan estando marcadas por una cultura machista que privilegia el lugar del hombre y lo masculino desde los estereotipos asignados socialmente.

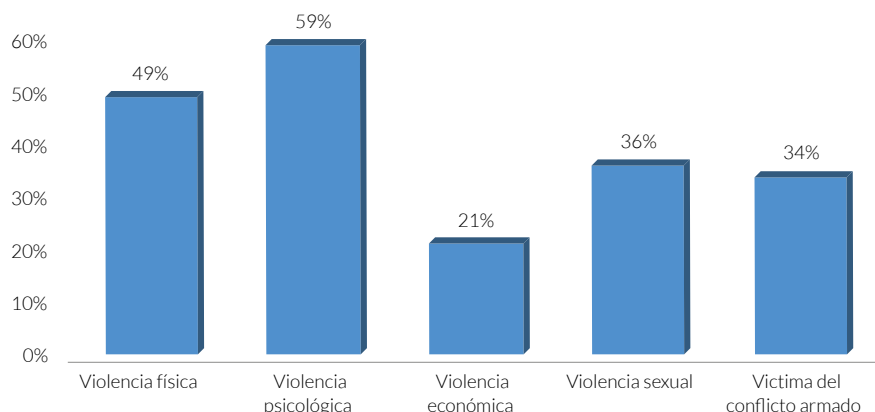
8.3.1. Violencia contra las mujeres

Del total de casos acompañados, mil setecientos noventa y cinco (1.795) corresponden a mujeres, un 47% reporta como agresor a una persona conocida (de estos, en un 61% de los casos se señala a la pareja o expareja), y un 34%, a actores armados ilegales. De esta manera, el hogar y espacios cotidianos continúan siendo uno de los lugares de mayor peligro para las mujeres.

Al caracterizar los tipos de violencia y daño generados, de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 (ver gráfico 2), se encuentra que en un 59% del total de casos existe daño psicológico¹⁵ con la consecuente vulneración en la autoestima, personalidad y disminución de las capacidades de actuación de la persona. Por supuesto, este tipo de daño, generalmente, va acompañado de otras expresiones violentas y pocas veces es visibilizado. Se encuentran entonces mujeres con difíciles historias de vida, marcadas por la marginalidad, la exclusión, la falta de oportunidades económicas y de educación que además son víctimas de violencia, que, por lo tanto, sufren una grave afectación en sus capacidades para restablecer sus proyectos de vida.

15 De acuerdo al art. 3, numeral a), de la Ley 1257 de 2008, se define como daño psicológico: "Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal".

Gráfico 2. Comparativo tipos de violencia contra mujeres



Fuente: Defensoría del Pueblo, registro mensual de duplas de género.

Junto a estas afectaciones, se encuentra en casi la mitad de los casos (49%) diferentes expresiones de la violencia física, asociados a golpes y malos tratos, pero también a acciones con armas cortopunzantes o de fuego que ponen en riesgo la vida de las mujeres. En la mayoría de estos casos se han realizado las denuncias ante las autoridades correspondientes (comisarías de familia o fiscalías), pero que presentan muchas dificultades en la expedición de una orden de protección que realmente les garantice la vida a las mujeres.

Tanto en los casos acompañados como en los talleres con mujeres de seguimiento a la Ley 1257 de 2008, se encuentra que las medidas de protección no se otorgan en el tiempo establecido por la ley, y muchas veces se limitan a conminar a los agresores para que no continúen con la violencia, sin recurrir a otro tipo de actuaciones que tengan en cuenta la gravedad de los hechos (en muy pocas ocasiones se recurre al desalojo, incluso quien debe salir de la vivienda con los hijos(as) es la mujer). Desafortunadamente, casos de este tipo no reciben una adecuada atención, estos pueden llegar a homicidio o a tentativa de homicidio; por ello el reporte en 2015, es de cuarenta y nueve (49) feminicidios y treinta y seis (36) de tentativa de feminicidio.

Un 36% de las mujeres reportan hechos de violencia sexual, estos delitos no solamente se configuran en el marco del conflicto armado, sino que, desafortunadamente, hacen parte de los contextos cercanos de las mujeres, de manera especial en su adolescencia.

También se halla violencia económica y/o patrimonial en un 21% de los casos, en la mayoría de estos casos es las mujeres afrontan procesos de separación, quedan repentinamente a cargo de sus hijos(as), sin posibilidades económicas, bien sea porque sola tenían trabajos informales para aportar en el hogar (pero no para hacerse cargo de este), o porque descubren que los bienes aparentemente adquiridos durante la relación estaban a nombre de terceros, por ello pierden toda posibilidad de acceder a una repartición de bienes.

Es importante tener en cuenta que las diferentes formas de violencia se sobreponen en una misma mujer, de tal manera que en un 20% de los casos acompañados se dan las cuatro formas de violencia descritos por la Ley 1257 de 2008; en un 16% se dan, por lo menos, tres formas de violencia; en un 42%, dos formas de violencia, y en el 24%, solamente una forma de violencia.

A lo anterior debe unirse que un 34% de las mujeres atendidas también son víctimas del conflicto armado, de estas un 64% reporta hechos de violencia sexual, llama la atención que en estos casos también se dan otras formas de violencia (especialmente, violencia en el ámbito familiar), así se constata la necesidad de emprender procesos de reparación integrales que les creen a las mujeres autonomía económica y a la vez sanación emocional, para poder establecer nuevas relaciones sin repetir ciclos de violencia.

8.3.2. Violencia contra personas con orientación sexual e identidad de género diversas

Ahora bien, respecto a los noventa y dos (92) casos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, atendidas por las duplas de género, se encuentra que un 48% son hombres homosexuales (gays), 9% lesbianas, 9% personas bisexuales y 35% personas trans (30% mujeres trans y 5% hombres trans).

Al analizar los principales hechos por los que se pide acompañamiento, el mayor porcentaje se encuentra asociado a diferentes formas de discriminación (39%); violencias en el marco del conflicto armado (25%), un 10% de estos casos corresponden a hechos de violencia sexual en el conflicto armado; amenazas en razón del género o la orientación sexual (17%), así mismo abuso policial (7%),



violencia sexual (5%) y en una menor proporción homicidios, tentativas de homicidio y trata de personas (cada uno con 2%).

Además de estos acompañamientos, la Dirección Nacional de Atención y Trámites de Quejas reporta la atención a sesenta y ocho (68) personas en las treinta y seis (36) Defensorías Regionales; de estas 68% corresponde a hombres homosexuales, 13% a las mujeres lesbianas, mientras que es menor porcentaje personas bisexuales (4%) y trans (15%). Los principales hechos por los que acuden se relacionan con la vulneración del derecho a la vida (sobre todo amenazas), la discriminación y las dificultades en el acceso a la salud.

Se debe reconocer que aunque ha aumentado el número de personas atendidas por la institución, aún queda el reto de fortalecer la divulgación y promoción de este conjunto de derechos, ya que aún existen muchas personas que no perciben las situaciones de discriminación como la violación a un derecho, porque lo han naturalizado dentro de una historia de constantes acciones de este tipo.

Otro elemento que incide en la falta de reconocimiento de estas violencias es la ausencia de una política pública nacional que brinde lineamientos a todas las instituciones en el ámbito de la educación, el trabajo, la salud y el acceso a la justicia, entre otros.

8.4. Respuesta institucional frente a la violencia de género

Al analizar la respuesta institucional para la prevención y superación de las diferentes violencias basadas en el género, durante 2015, se hace necesario reiterar un elemento que la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género ha señalado en diferentes espacios, junto a los marcos normativos que es necesaria la voluntad política para su implementación, esto implica además la adecuación a los contextos y diferencias territoriales, la asignación de los presupuestos necesarios. En el caso de los derechos de las mujeres, existe un amplio marco normativo en donde se recoge de manera importante el marco internacional, pero este aún no se traduce en acciones concretas y contundentes que permitan mostrar una disminución significativa de los índices de violencia contra las mujeres, así como restablecer una relación de confianza entre las mujeres y las instituciones públicas. Otra es la situación

de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, quienes aún no cuentan con un marco jurídico especial, por lo que el restablecimiento de sus derechos se ve sujeto al mecanismo constitucional de la tutela.

A continuación se realiza un breve análisis de los principales ámbitos de respuesta institucional, que tienen relación con la prevención y erradicación de las violencias, tanto en las mujeres como con en las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:

- Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008

La existencia de este comité, donde es posible el diálogo permanente entre instituciones públicas como es la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, y las representantes de las organizaciones de mujeres es muy importante. Así mismo la posibilidad de ir a las regiones (en este año Bolívar, Atlántico, Cauca y Bogotá), y escuchar a las mujeres, para posteriormente con las autoridades competentes realizar el balance de implementación de la Ley, ayuda a articular un marco jurídico nacional con la dinámica local. Sin embargo, aún existen muchas dificultades en su implementación, de manera especial, en lo que se refiere a la activación de las rutas para las medidas de protección, por la falta de conocimiento que aún existe en las autoridades responsables de estas, y en las medidas de atención, en las que el Ministerio de Salud ha planteado la existencia de dificultades para el traslado de los recursos a los entes territoriales, pero de acuerdo al concepto elaborado por esta Delegada, estas se pueden superar. La falta de respuesta del Ministerio de Salud ha dejado un grave vacío a nivel local que impide la implementación de las medidas diseñadas en la ley para que las mujeres víctimas puedan superar los hechos violentos.

- Acceso a la justicia de mujeres víctimas

Unido a lo anterior se encuentra el Comité de seguimiento a la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual¹⁶, en el que también se da

16 De acuerdo al artículo 32 de la Ley 1719 de 2014, el seguimiento de esta ley está a cargo del Comité de la Ley 1257 de 2008 ampliado.



un importante espacio de interlocución entre la institucionalidad pública y las organizaciones de mujeres. Vale la pena señalar que en este se han puesto en evidencia algunos de los cambios realizados en la Fiscalía para responder a estas violencias, pero estos aún no llegan al nivel local, porque continúa la situación de sobrecarga y congestión en quienes están a cargo de la violencia sexual, entre otros temas.

- Respuesta institucional a las violencias ocurridas en el marco al conflicto armado

En cumplimiento del artículo 208 del Decreto 4800 de la Ley de Víctimas, la Defensoría del Pueblo participa en la estrategia interinstitucional para el acceso a la justicia y atención integral de las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, allí se ha tenido un importante papel en las acciones de seguimiento, en especial la evaluación de las mujeres respecto al cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la estrategia entre instituciones nacionales y locales. La mirada centralista que existe en el país hace que en esta estrategia se siga evidenciando la falta de respuesta de las autoridades competentes en las regiones, de esta manera se requiere la presencia de las instituciones del nivel nacional para dar relevancia al tema.

También se ha realizado un importante seguimiento a la Sentencia T-045 de 2010, encontrando grandes dificultades en el cumplimiento de las órdenes para la atención integral en salud de las mujeres víctimas de El Salado, incluyendo aquello referido a la atención psicosocial. Se hace evidente la necesidad de articular de una manera más clara al Ministerio de Salud con las IPS del nivel local.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del Auto 009 de 2015, ha logrado el diseño e implementación inicial del Plan de Atención Integral para las Víctimas de Violencia Sexual, articulando la acción de seis (6) Defensorías Delegadas y diecinueve (19) Defensorías Regionales, tanto en la formación en torno a los derechos de las mujeres como en la atención de estas víctimas.

- Comité de reglamentación y recomendaciones de medidas de protección (CERREM) de mujeres

En 2015, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género realizó el acompañamiento a sesenta y nueve (69) casos de mujeres víctimas

o lideresas en situación de riesgo por amenazas y de cuatro (4) líderes LGBTI; gestionó ante la Unidad Nacional de Protección la activación de las rutas correspondientes para su protección. Sin embargo, y tal como ha ocurrido desde el año 2014, las dificultades existentes a nivel administrativo en esta Unidad dificultan una respuesta rápida que esté en consonancia con las necesidades de las personas que se encuentran en esta situación.

- Mesa de casos urgentes

Espacio convocado y liderado por el Ministerio del Interior para analizar y generar una respuesta adecuada ante los casos de discriminación y violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, desde lo nacional pero también lo local. En el 2015 se visitó el Eje Cafetero, Antioquia y Sucre. Si bien este espacio generó una mayor articulación interinstitucional, debido a la falta de una política pública nacional, así como de las adecuaciones institucionales correspondientes, ha dificultado el cumplimiento de las acciones propuestas.

8.5. Recomendaciones y/o sugerencias

Teniendo en cuenta el balance realizado por esta Defensoría Delegada, frente a las violencias de género identificadas en el 2015, se recomienda:

- Al DANE incluir en los registros de la población colombiana, en la categoría de sexo, a las personas intersexuales, así como realizar mayores análisis de los diferentes estudios demográficos y estadísticos con una perspectiva de género diferenciando hombres, mujeres y teniendo en cuenta a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, dando así cumplimiento a la Resolución 2653 de 2011 de la OEA.
- A los sistemas de información de las diferentes instituciones públicas, de manera especial al Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a la Fiscalía General de la Nación incluir en sus registros de población una perspectiva de género que permita incluir y diferenciar a las personas intersexuales, transgénero y con orienta-



ciones sexuales diversas. En este sentido, se encomienda a la Unidad de Víctimas revisar en su registro de información la manera como se ha incluido esta categoría ya que al hacerlo bajo una misma sigla (LGBT) no es posible diferenciar a estas poblaciones.

- Al Ministerio del Interior la expedición urgente de una política pública nacional para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, para que con esta recojan sus necesidades y las principales rutas de actuación frente a las violencias existentes en razón de su género.
- En lo que respecta a la Ley 1257 de 2008, se requiere un mayor seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación para que las autoridades competentes (Comisarías de familia y jueces) actúen con la debida diligencia, otorgando las medidas de protección en el tiempo establecido por la ley, previniendo nuevas agresiones e incluso posibles feminicidios.
- Al Ministerio de Salud dar cumplimiento urgente a lo establecido en la Ley 1257 de 2008, garantizando el acceso de las mujeres víctimas de violencia a las medidas de atención a través del traslado de los recursos correspondientes a los entes territoriales.
- Es urgente que las gobernaciones y alcaldías en la elaboración de sus planes de desarrollo, y asignación de recursos, incluyan programas, proyectos y acciones para la prevención de las violencias basadas en el género, cumpliendo así con las obligaciones establecidas por la Ley 1257 de 2008, artículo 9°.
- Es igualmente urgente la respuesta del Ministerio de Educación, en la prevención de las violencias basadas en el género, tal como lo establece la Ley 1257 de 2008 y con respecto al cumplimiento de la Ley 1761 de 2015 frente a la incorporación de una perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media.
- Respecto a la grave situación de amenazas a lideresas, líderes LGBTI y víctimas se requiere de la atención inmediata, por parte de la Unidad Nacional de Protección, y la acción urgente de la Fiscalía General de la Nación para develar la causa de las amenazas y así dismantelar este mecanismo de presión ilegal.



- » El acompañamiento activo que ha venido realizando la Defensoría del Pueblo a los campesinos colombianos ha permitido el mejoramiento de las capacidades técnicas para la defensa de sus derechos, particularmente en relación con las políticas públicas.

D.9. Situación de los derechos de la población campesina

La misión de la Defensoría del Pueblo consiste en el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos dentro del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; además es el punto de partida para la creación de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras que brinda atención a la población rural y campesina en el goce efectivo de sus derechos y bajo el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad en las que vive esta población.

Al referirnos a la población campesina existe una conexión automática con la tenencia de tierras y el desarrollo de actividades agropecuarias, convirtiéndose estos dos aspectos en las principales características de este sector.

No obstante lo anterior, el mundo rural y la población campesina se encuentran inmersos en una serie de condiciones particulares que permiten extenderse más allá de sus actividades laboriosas con el campo y la tenencia de la tierra; se incluyen la relación que ostentan con el territorio que habitan y el deber del Estado de garantizar el mantenimiento de sus condiciones de vida digna con el objetivo de permitir su permanencia en el territorio.

En términos generales, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; asimismo, establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación.



La Constitución Política dispone que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan¹. Reconociendo ese trato diferenciado y lo previsto en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, se impone al Estado el deber de definir políticas públicas que involucren acciones integrales dirigidas a garantizar un desarrollo del sector rural, teniendo como sujeto de derecho a los pobladores campesinos.

No obstante, y de acuerdo con el Tercer Censo Agropecuario, las cifras nos muestran una realidad distante a los deberes que la Constitución Política impone al Estado. El 75% de la población que vive en la zona rural dispersa tiene menos de 5 hectáreas, ocupa el 2% de toda el área objeto censada, mientras que superficies de más de 500 hectáreas están en manos del 0,4% del total de propietarios que ocupa el 77% de las 111 millones de hectáreas censadas.

Frente a temas como infraestructura, asistencia técnica agropecuaria y financiamiento, el Censo indicó que únicamente el 15,9% posee maquinaria para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, igual ocurre con las construcciones diseñadas para ese mismo fin como son bodegas de almacenamiento, corrales, en las que solo el 16,3% manifestaron contar con infraestructura de ese tipo.

Este porcentaje disminuye en temas de asistencia técnica agropecuaria en donde solo el 10% de la población censada accedió o recibió este servicio. En el caso de financiamiento, la situación es aún más grave pues solo un 11,1% solicitó crédito agropecuario y de ese porcentaje el 88,4% recibió una aprobación del crédito, lo anterior se traduce en que aproximadamente el 90% de la población censada no accedió al crédito, ya sea por no haberlo solicitado o porque habiéndolo solicitado le fue negado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, en ejercicio de su labor de promoción y divulgación de los derechos humanos y reconociendo a los campesinos como un grupo social específico en condición de vulnerabilidad, ha trabajado en la identificación y definición de aquellos derechos cuya protección y defensa es necesaria para la permanencia en su territorio y que, en consecuen-

1 Constitución Política de Colombia artículos 2 y 13.

cia, requiere el diseño de políticas públicas que cuenten con un enfoque diferencial e igualmente asegurar que el Estado los respete, proteja y garantice, buscando, al menos, reducir la alta concentración de la tierra en manos de unos pocos, lograr mejorar las capacidades productivas de los campesinos, de manera que se garanticen el derecho a un ingreso básico y una vida digna.

Lo que finalmente se persigue en este caso es superar el sesgo urbano que se ha presentado en forma continuada en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que persiguen mejorar la condición de vida de las personas, que se refleja en la poca inversión pública que se ha realizado en la zonas rurales que deja a las poblaciones campesinas en un reglón de poca importancia.

Sin embargo la defensa y promoción de los derechos de la población campesina no puede tener una mirada general o a nivel nacional, es necesario identificar desde las regiones el estado actual de los derechos de la población campesina con el objetivo de superar la invisibilidad del sector rural en las acciones e intervenciones del Estado, evidenciando las enormes carencias del campo.

Esta situación reclamaba una gestión descentralizada, por parte de la Delegada para la Promoción y Defensa de los Derechos de la Población Campesina, siendo vital la adecuación y fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para llegar hasta las zonas rurales con mayores derechos vulnerados e impulsar una respuesta integral del Estado en relación con esas vulneraciones.

En efecto, más allá de garantizar los derechos que se reconocen en general a todos los ciudadanos, la Constitución Política realiza una distinción del papel que el Estado colombiano debe tener frente a la población que habita las zonas rurales del país, en el acceso a servicios como salud, educación, vivienda y, con respecto a temas específicos de la vida rural como el acceso gradual y progresivo a la tierra, al crédito o a la asistencia técnica, reconociéndolos como algunas de las obligaciones a cargo del Estado que se encuentran previstas en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

No obstante, pese a estar previsto constitucionalmente el enfoque diferencial que deben tener las políticas públicas dirigidas los campesinos, estas adolecen de este y de la situación de los habitantes del campo se ha mantenido en condiciones pre-



carias. Adicionalmente, se observa un desconocimiento de la población campesina frente a sus derechos, las instancias institucionales a las que pueden acudir, o los mecanismos de exigibilidad de los mismos. Esta situación se convierte en una primera barrera para el goce efectivo de sus derechos.

Por ello y teniendo en cuenta los resultados exitosos que la Defensoría del Pueblo ha tenido en la atención descentralizada a la población víctima de desplazamiento, para el año 2015 se avanzó en la adopción, desarrollo e implementación de un modelo de gestión descentralizada rural con el objetivo de promover, divulgar y defender los derechos humanos cuya vulneración afecta el normal desarrollo de las zonas rurales del país, principalmente, de los campesinos y de los sectores más vulnerables.

Con la implementación de esta estrategia se identificaron zonas rurales que contaban con un mayor número de población rural, con alta incidencia de pobreza tanto monetaria como multidimensional, marcadas brechas en términos de pobreza y bienestar entre la población urbana y la rural debido, entre otros, un alto déficit en la provisión de bienes y servicios del Estado, limitando las posibilidades de movilidad social, y generando rezagos importantes en el desarrollo y aplicación de instrumentos para la planificación del territorio, uso del suelo y finalmente acceso a la tierra y formalización de la propiedad.

Por ello se focalizaron inicialmente las acciones en las regiones de Bolívar, Córdoba, Magdalena, Urabá, Meta y Nariño, con el objetivo de visibilizar el estado de los derechos de la población campesina que habitan en dichas zonas, tal y como la propia Constitución Política lo reconoce. Se incluyeron acciones de seguimiento, asesoría y acompañamiento tanto a la población como a aquellas instituciones que tienen la responsabilidad de hacer efectivo sus derechos; buscando espacios de articulación institucional que coadyuven a la obtención de resultados efectivos y duraderos en las comunidades, especialmente, la divulgación de los derechos que le asisten a la población campesina. Al final del año se contó con la presencia en tres regiones adicionales: Cauca, Magdalena Medio y Cundinamarca.

El objetivo que se persigue, a través del cumplimiento de la misión de divulgación de los derechos consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, es generar en el mediano plazo, por un lado, la participación efectiva e informada de los campesinos en los escenarios donde se diseñan e implementan políticas públicas y

mejorar los niveles de relacionamiento con la institucionalidad, y por el otro, originar conocimiento y sensibilización de las autoridades públicas frente a las problemáticas de las comunidades rurales.

9.1. Balance de Derechos

9.1.1. Acceso a la tierra y al territorio

El derecho al acceso a la tierra es un tema fundamental que aqueja a la población campesina, entendiendo la tierra y el territorio como el espacio físico para tener su vivienda, como el elemento estructural en la producción agropecuaria. No acceder a la propiedad de la tierra resulta, en la mayoría de los casos, el detonante para el no reconocimiento de otros derechos fundamentales y limita la generación de ingresos de las familias en el campo. Durante las visitas realizadas a las comunidades, se evidenció que el derecho a la tierra es el que más concierne a la población, en general, y se conocieron las situaciones puntuales de cada vereda o comunidad en relación a procesos de adjudicación, formalización de la propiedad e inclusive a procesos de restitución.

En el caso de Urabá, se realizó el acompañamiento de las comunidades ubicadas en la Vereda de Puerto Boy de Turbo, en la cual 23 familias se encuentran a la espera de la solución de las solicitudes de adjudicación de baldíos y de la formalización de un predio de 192 ha para 142 beneficiarios quienes llevan 3 años esperando que les sean entregados los títulos que los acrediten como propietarios.

La falta de formalización está presente igualmente en las comunidades en la vereda Holandita de Arboletes, corregimiento El Mellito en Necoclí, vereda Peñitas, Guapá Alto y Guapá Carretera en Chigorodó, para lo cual se está articulando el trabajo del Programa de Formalización de la Propiedad del Ministerio de Agricultura con otras instituciones para que se agilicen los procesos de formalización en la región ya que existen algunas limitantes ajenas al programa y que a través de las acciones realizadas por la Defensoría del Pueblo se pueden superar.



Igual situación se presenta en El Carmen de Bolívar, en donde se reporta que aproximadamente 800 familias no disponen de tierra para cultivar y que los campesinos de la zona, a través de las distintas mesas de seguimiento, solicitan la garantía al derecho a la tierra para trabajar y obtener alimentos para sus familias.

Así mismo, la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras realizó dos análisis frente a problemáticas relacionadas con el acceso a la tierra. Un primer análisis a la situación actual de terrenos baldíos comprendidos dentro las zonas focalizadas para la vigencia 2015 y el segundo un análisis de los conflictos interculturales que limitan el pleno ejercicio del derecho a la tierra por parte de la población campesina.

Frente a la problemática de los terrenos baldíos, la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras identificó las siguientes barreras para materializar y efectivizar el derecho al acceso a tierras son:

- i) el desconocimiento sobre los trámites legales que deben agotar o de los derechos que les asisten sobre las tierras y los procesos que existen para reclamarlos;
- ii) altos costos de transporte y tiempo de desplazamiento para realizar los trámites judiciales o administrativos para reclamar sus derechos sobre las tierras;
- iii) la desarticulación institucional ha afectado la efectividad de los procesos para el acceso a tierras de los campesinos y la resolución efectiva de conflictos sobre tierras,
- iv) dilación de procesos judiciales y administrativos;
- v) la falta de actualización catastral que genera una tributación baja, disminuyendo así los ingresos con los cuales se podrían impulsar programas de formalización rural en beneficio de campesinos con bajos ingresos económicos;
- vi) falta de una política pública integral para el acceso a tierras;
- vii) poca inversión en las zonas rurales para la formalización de las tierras o para programas de generación de ingresos y asistencia técnica para reactivar su producción; y

viii) pérdida de confianza en el Incoder y otras instituciones.

Por su parte el análisis de conflictos interculturales, realizado en el departamento de Cauca, abordó la problemática frente a la distribución de la propiedad reconocida a las comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas que habitan en el departamento, abordando las pretensiones actuales por el reconocimiento de sus derechos de acceso progresivo a la tierra. En este estudio, se identificaron unos factores potenciales para la generación de los conflictos interculturales, dentro de los cuales, se destacan los siguientes:

- i) inconsistencias en las fuentes de información relacionadas con el número y área de los resguardos;
- ii) suspensión de los trámites de clarificación de títulos coloniales y republicanos, aportados por indígenas; y
- iii) adjudicaciones de baldíos muy por debajo de los límites fijados por la Unidad Agrícola Familiar.

Estas condiciones afectan la estabilidad y seguridad jurídica de los territorios ancestrales indígenas que han sido reconocidos por el Estado, incidiendo negativamente en la adopción certera y oportuna de programas de dotación de tierras dirigidos a afrocolombianos y campesinos, por lo cual se identificó la necesidad de avanzar en la adopción de una serie de medidas institucionales, dentro de las cuales, se destacan las siguientes:

- i) revisar y corregir los fenómenos del minifundio improductivo que afectan la consolidación del patrimonio familiar campesino,
- ii) reordenar las estructuras de tenencia de la tierra, desestimulando la consolidación de latifundios y la proliferación de tierras incultas en el departamento del Cauca;
- iii) incorporar una perspectiva intercultural en los procesos de dotación de tierras, con el fin de analizar las lógicas comunitarias existentes e implementar metodologías participativas para la toma de decisiones en el territorio; y



- iv) reactivar la mesa interétnica e intercultural como un espacio destinado al diálogo, la convivencia pacífica, la prevención y manejo de los conflictos interculturales.

9.1.2. Acceso y garantía de derechos asociados con el nivel de vida digna campesina en las zonas focalizadas o frente a productos agropecuarios, generación de ingresos y desarrollo de sus capacidades

La Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras planteó en 2015 la realización de un análisis de las políticas públicas dirigidas a la generación de ingresos y desarrollo de capacidades teniendo en cuenta el acceso y garantía de los derechos humanos de la población campesina, focalizando su análisis en tres políticas, a saber:

- i) asistencia técnica agropecuaria; ii) crédito agropecuario; y iii) vivienda de interés social rural.

9.1.2.1. Acceso a la asistencia técnica agropecuaria

Uno de los elementos importantes para mejorar las condiciones de vida de los campesinos es el acceso al servicio a la asistencia técnica a través del cual se accede a mejores prácticas y saberes para llevar a cabo las actividades agropecuarias.

Teniendo en cuenta el carácter de servicio público que ostenta la Asistencia Técnica Agropecuaria su nivel de satisfacción debe ser analizado año por año y no de manera acumulada. El objetivo es que cada año la totalidad de los productores agropecuarios del país acceda al servicio de asistencia técnica agropecuaria, contrario a lo anterior solo entre el 4,7% y 5,6% de los productores accedió al servicio de asistencia técnica directa rural que se prestó en el marco de las convocatorias 2012-2013 y 2013-2014, realizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la región las cifras confirman este panorama, en el departamento de Córdoba solo en ocho municipios existen Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), contando con un único funcionario por cada una. En la zona de Urabá municipio de Necoclí, hay 5 técnicos (incluyendo un técnico ambiental) para

visitar las 136 veredas del municipio, en este caso el servicio se presta solamente a quien lo solicita; Arboletes cuenta con 3 técnicos para cubrir la totalidad de las 5.231 hectáreas de cultivos y 52.900 hectáreas en pasto de los 8 corregimientos del municipio. El caso de San Juan de Urabá, se torna aún más complicado ya que la misma Secretaría de Agricultura más un técnico agropecuario deben garantizar el servicio de asistencia técnica agropecuaria para las 6.321 hectáreas en cultivos, sumado al difícil acceso a las veredas por el estado de las vías.

9.1.2.2. Crédito agropecuario

La Constitución Política de Colombia en los artículos 64, 65 y 66, establece que es deber del Estado promover y garantizar el acceso progresivo a instrumentos como el crédito, que permitan mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. En particular, el artículo 66 señala que *“Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”*.

Los principales resultados del informe realizado por la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras muestran que la política pública de crédito diseñada en el periodo 2005-2014, cuenta con algunos componentes del enfoque de derechos; sin embargo, no está diseñada para garantizar un acceso progresivo al financiamiento por parte de la población rural, principalmente, de la más vulnerable.

La estructura del financiamiento del sector agropecuario muestra que a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario se busca actuar de manera coordinada, para diseñar políticas públicas de carácter nacional que fomenten la actividad agropecuaria. Asimismo, el crédito para el sector agropecuario y rural cuenta con condiciones especiales para la amortización de las obligaciones, las cuales tienen en cuenta los ciclos vegetativos y productivos de las actividades del sector, y con tasas de interés preferenciales. Es de anotar que esta diferenciación hacia el sector rural a través de subsidios, plazos y periodos de gracia, aplica para aquellos que ya han accedido al financiamiento y no en la fase de su otorgamiento.



Por su parte, la profundización financiera en el sector agropecuario, entendida como el grado en que la actividad económica es financiada a través de crédito, ha venido aumentando desde 2006, alcanzando un índice de 32% y 33% para los años 2013 y 2014. Igualmente, los recursos dirigidos al financiamiento del sector agropecuario y rural son cada vez mayores, por lo tanto, un mayor número de pobladores rurales han accedido a este servicio. No obstante lo anterior, se observa que los niveles de cobertura son muy bajos (9%) y el grueso de los recursos de crédito se ha concentrado en productores medianos y grandes, y no en la población más vulnerable. Podría decirse que ha sido el libre mercado el que impone las condiciones hacia dónde se dirige el crédito, espacio en el cual deben actuar los Estados para corregir las distorsiones y generar desarrollo equitativo.

9.1.2.3. Vivienda de Interés Social Rural

La vivienda es parte fundamental de las condiciones mínimas para una vida digna y se establece como derecho en varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En Colombia, la Constitución Política de 1991 en su artículo 51 establece que *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*. A partir de este precepto constitucional, se revisó si la implementación de la política pública frente a viviendas de interés social rural ha garantizado el derecho a la vivienda para las poblaciones rurales en los últimos años y en qué grado han logrado acceder efectivamente a una vivienda digna, particularmente los grupos más vulnerables.

Las cifras de déficit habitacional dejan ver que aún hay un gran porcentaje de la población que no ha accedido a su derecho a la vivienda y que las brechas urbano-rurales son grandes y persistentes. De acuerdo con el Censo Poblacional realizado en 2005 el déficit de vivienda urbana ascendía al 27%, mientras que el rural registraba un poco más de 68%. Datos más recientes calculados a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2014 muestran una reducción de ambos porcentajes, a 22,3% y 59,2%, respectivamente, dejando ver que, primero, se requieren esfuerzos mayores pues las reducciones son marginales frente a la magnitud del problema y, segundo, la brecha urbano rural es persistente. De hecho, se observa desde comienzos de este siglo

una concentración de los recursos que de por sí resultan marginales ante la magnitud del déficit habitacional rural en departamentos que no registran los déficits más altos ni las condiciones sociales y económicas más preocupantes.

En efecto, teniendo como fuente la información reportada por el Departamento Nacional de Planeación, los recursos destinados para programas de vivienda rural durante los años 2010 a 2014 a nivel nacional no superaron el 19% del total de recursos para programas de este tipo, destinando en algunos años mucho más del 80% de los recursos a proyectos de vivienda urbana. Durante ese periodo de tiempo se destinaron recursos para vivienda de interés social urbano en un monto de \$6.191.291 millones de pesos frente a \$1.085.047 millones que en ese mismo periodo se destinaron para vivienda de interés social rural.

A pesar de cambios estructurales realizados a los programas de vivienda de interés social rural en el año 2010 la distribución de recursos entre departamentos se mantuvo constante. Esto implica que el impacto fue nulo en relación con el cierre de brechas y el mayor acceso a los recursos de los departamentos con mayores privaciones. Debido a lo anterior en la medida en que el acceso está determinado más por las capacidades de las autoridades locales –de gestión, técnicas y políticas– que por las condiciones de los departamentos y municipios en materia de déficit habitacional y condiciones de vida.

9.1.3. Institucionalidad en el sector agrario

En términos institucionales, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) ahora en liquidación, es la entidad más representativa para la población campesina y rural, debido a las funciones de ejecución y coordinación de las políticas de desarrollo rural a su cargo, así como la adjudicación de predios baldíos y procesos agrarios de su competencia. La supresión de esta entidad y la creación de tres nuevas entidades que asumirán sus funciones en el año 2016 impone a la Defensoría del Pueblo mayor énfasis en la labor de acompañamiento que realiza a las comunidades en los diferentes procesos relacionados con su territorio y que fueron en su momento de conocimiento del Incoder con el objetivo de no ver afectados sus derechos.



La generación de ingresos de la población rural y campesina es uno de los mayores retos tanto para las entidades de nivel central, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como para los alcaldes y gobernadores; el diseño de políticas que respondan a los fenómenos de variabilidad climática y que brinden estabilidad y sostenibilidad en el campo, de cara, especialmente, a un posible escenario de posacuerdo, deberán estar en el primer orden de importancia.

9.2. Recomendación

La situación del campo colombiano sigue siendo precaria y el grado de vulnerabilidad de la población que allí habita, víctima o no del conflicto armado, es alto. Se presentan dificultades relacionadas con el acceso a los servicios de atención básicos como la vivienda, salud y educación, y para aquellas condiciones necesarias para la vida en el sector rural como acceso a crédito y asistencia técnica agropecuaria no existe una política clara dirigida a garantizar su acceso.

Por su parte, la alta concentración de la propiedad de la tierra y su alta informalidad produce enormes dificultades para garantizar su acceso como uno de los principales activos productivos y de desarrollo territorial, también han contribuido a hacer de la tierra y del territorio uno de los ejes de nuestro conflicto.

Superar el sesgo urbano en las políticas públicas es el gran desafío que el Estado debe asumir a través de acciones que no solo vayan en defensa de los derechos de los campesinos, sino que conlleven la transformación del desequilibrio que existe en el goce efectivo de derechos de quienes viven en el campo frente a quienes habitan en zonas urbanas.

De igual forma, la labor de la Defensoría del Pueblo debe enfocarse en garantizar que dicho salto ocurra, con el objetivo de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población campesina.



- » La capacidad técnica de investigación que ofrece la Defensoría Pública, a través de laboratorios de última tecnología, es uno de los pilares fundamentales en el ejercicio de la defensa jurídica de aquellos ciudadanos que no cuentan con recursos económicos para pagar un abogado de confianza.

E. El acceso a la justicia

E.1. El Ejercicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública: logros y desafíos

La Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Defensoría Pública (DNDP), tiene como misión garantizar la igualdad real en el acceso a la justicia, esto es, la defensa de quienes se encuentran en imposibilidad económica o social de procurársela por sí mismos; para ello cuenta con abogados especializados, contratados como defensores públicos y que prestan sus servicios en materia penal en los programas de: Sistema Penal Oral Acusatorio, responsabilidad penal para adolescentes, penal ordinario, desmovilizados, casación y revisión penal, beneficios administrativos y judiciales, representación judicial a víctimas del conflicto armado y postulados; asimismo en los programas de: civil familia, laboral, administrativo y casas de justicia; lo anterior en cumplimiento de la Ley 24 de 1992 y Ley 941 de 2005, modificada esta última por el Decreto 025 de 2014.

Es por lo anterior que la Defensoría del Pueblo ofrece de manera técnica, integral, permanente y pertinente, la defensa que se requiere por parte de los usuarios sin distingos de raza, religión, sexo u otra clase de situaciones y condiciones sociales, desarrollando defensas técnicas de alta calidad que permiten plasmar los estándares que la norma establece.

Con el propósito de cumplir con sus líneas de acción, la DNDP el año inmediatamente anterior aumentó el número de operadores del sistema contratados en los diferentes programas brindando el servicio a cada una de las regiones del



país, teniendo como resultado la vinculación de 4.086 (cuatro mil ochenta y seis) defensores públicos por medio de contrato de prestación de servicios.

Con el fin de garantizar el éxito de las políticas públicas y estatales, en la Defensoría del Pueblo se han adelantado rigurosos procesos de selección y contratación de profesionales con sólidos conocimientos en todas las áreas del derecho, dotados de habilidades y destrezas para atender juicios contradictorios y públicos. Esta importante labor la adelanta uno de los grupos que conforman la DNDP. Se trata del Grupo de Registro y Selección de Operadores que lidera la selección de aspirantes a operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, mantiene actualizado el registro de estos a través de un sistema de información y apoya el desarrollo de los procesos contractuales y legales. Es de señalar que en el último año se incorporaron a la Dirección profesionales, técnicos y defensores que favorecen la labor de la Dirección, aunque estos últimos, particularmente, siempre demandan una permanente capacitación e infraestructura logística para poner a funcionar la defensa pública en todas las áreas de derecho.

Para la DNDP es importante que los profesionales del derecho garanticen un servicio de trato digno y respetuoso, con lo mejor que se pueda ofrecer en la defensa técnica y en la que los usuarios sientan que cuentan con un servicio de excelente calidad. Estas pretensiones son las que dan sentido a la base de datos denominada Registro Nacional de Aspirantes en la cual se encuentran los datos y los perfiles de los aspirantes a desempeñarse como operadores del servicio, para que en el momento de contratar nuevos abogados para los diferentes programas y regionales se cuente con una herramienta que ayude a suplir estas necesidades.

El manejo del servicio de defensoría pública ha sido encargado a la Dirección Nacional de Defensoría Pública en cabeza, como ya lo hemos esgrimido, del Grupo de Registro y Selección de Operadores, para que esta dependencia realice los procesos requeridos y con ello se tenga una visión clara en el cubrimiento de las necesidades de los habitantes que acuden a la Defensoría del Pueblo en cada una de las regiones del país, contratando los abogados más idóneos a criterio de la Entidad, con características visibles de cualidades humanitarias y jurídicas que les permita estar atentos a darle la solución eficaz a los inconvenientes suscitados en el entorno social.

Se puede colegir que la demanda del servicio de Defensa Pública ha venido creciendo en los últimos años y su cobertura se ha dado en la medida en que los recursos asignados por el Gobierno nacional y el presupuesto lo han permitido. No obstante, es claro que este número sigue siendo insuficiente frente a la necesidad de los colombianos de obtener las garantías requeridas para que accedan en condiciones de igualdad a la administración de justicia. Con este propósito se vienen adelantando nuevas contrataciones de defensores públicos, lo que nos da la posibilidad de señalar las proyecciones para las vigencias presupuestales venideras que auguren la certeza de contar con un número muy importante de operadores del servicio, lo que convierte a la Entidad en una institución en constante desarrollo, mejoramiento y capacidad para atender las situaciones judiciales y extrajudiciales de los usuarios, y así llegar a una cantidad de alrededor de 5.000 defensores públicos con lo que se obtendría un mejor servicio.

En la medida que se consoliden las metas que se propone la Dirección, más idóneos serán los mecanismos normativos con los que cuente la sociedad colombiana en la protección de sus derechos fundamentales, lo que le permitirá a la Defensoría del Pueblo una mayor competencia bajo el seguimiento de uno de sus pilares centrales: el principio de acceso a la administración de justicia bajo la representación de sus defensores públicos.

Como ya fue mencionado, la DNDP se encuentra integrada por seis (6) grupos que trabajan mancomunadamente en las tareas que le son propias, labores que permiten llevar a término las metas y propósitos dirigidos a un desempeño efectivo con fundamento en la protección y acompañamiento de los derechos humanos y derechos fundamentales. Un segundo grupo que hace parte de la DNDP es el de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística que, como lo sugiere su nombre, supervisa la calidad del servicio.

En desarrollo del Plan de Acción del año 2015 el Grupo de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística se articuló con las regionales del nivel nacional para verificar la uniformidad de la información y efectuar las estadísticas de la gestión realizada por los operados del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Comprometido frente a las personas vulnerables este grupo diseña mecanismos que hacen frente a las situaciones que se manifiestan en desarrollo de sus actividades.



Con el ánimo de hacer frente a los cambios jurisprudenciales que han permitido la prestación del servicio en diversos asuntos, previo amparo de pobreza (programas civil, administrativo y laboral), la Defensoría Pública ha venido ampliando su cobertura; aunado a lo anterior, y en desarrollo de políticas institucionales que se materializan en el litigio defensorial, los defensores públicos de los diferentes programas prestan apoyos invaluable en las regionales, desarrollando acciones efectivas en procura de la protección y la defensa de los derechos humanos, concretadas en la interposición de tutelas, acciones populares y de grupo, que han redundado no solo en el beneficio de la comunidad, sino de la imagen institucional.

La DNDP ha fortalecido los programas de civil, familia y laboral, con el objetivo de responder a la creciente demanda de sus servicios ello implica ya que desde la Dirección se programan visitas institucionales con el fin de hacer control de gestión a la atención defensorial como respuesta a las problemáticas familiares, laborales y civiles que hacen parte esencial del desarrollo social.

Uno de los temas que más interesa a la opinión pública del país es el relacionado con las víctimas del conflicto armado, ya que para la Defensoría del Pueblo adquiere la mayor importancia, no solamente como órgano de control sino como ente garante de la legalidad, que presta orientación especializada, representación judicial, acceso al debido proceso basado en el principio de igualdad y defensa técnica. Por medio del Grupo de Representación Judicial de Víctimas se acompaña a las comunidades poblacionales desprotegidas.

La fuerte dinámica con la que se viene avanzando en materia de víctimas hace que la Defensoría Pública asuma por vía legal cargas adicionales, tales como la representación legal de las mujeres víctimas de violencia de género, la de niños, niñas y adolescentes, la de diversa población vulnerable. Si bien se han aunado esfuerzos de tipo técnico como presupuestal esta representación legal hace parte de esos nuevos compromisos que adquiere la Defensoría del Pueblo garantizando el acceso a la justicia y la protección de sus derechos humanos.

El Grupo de Representación Judicial a Víctimas, en el marco de la Ley 975 de 2005 modificada por la Ley 1592 de 2012 (Ley de Justicia y Paz), impulsa la efectividad de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado frente a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

En el marco de las Leyes 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), 1098 de 2006 (NNA), 1257 de 2008 (Ley contra la Violencia de Género), 985 de 2005 reglamentada por el Decreto 1069 de 2014 (contra la trata de personas) y 1719 de 2014 (garantía de acceso a la justicia a víctimas de violencia sexual), se ha propendido en primer lugar a fortalecer los trámites con miras a la reparación ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas; en segundo lugar, se ha fortalecido la participación activa de la representación judicial de víctimas en las actuaciones judiciales y ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; en último lugar y en procura que la solución del conflicto penal corresponda a una declaración de justicia que satisfaga los intereses superiores de la víctima o víctimas que se representan, se han asumido las representaciones con tratamiento diferencial hacia las mujeres y niños.

En general, el incremento de casos en torno a la violencia de género constituye un grave problema de salud pública y una violación de los derechos humanos, frente a lo cual la DNDP debe responder ante una sociedad altamente vulnerable que necesita ser protegida y que, de cara a una situación de posacuerdo, tiende a generar más formas de violencia.

Frente a todas estas formas de violencia de género que pueden incluir violencia sexual y tráfico de personas, entre otras, la DNDP tiene el reto de dirigir sus esfuerzos en la capacitación de los defensores públicos para una óptima asesoría y/o representación judicial o extrajudicial desde una perspectiva de género que da cuenta del sistema de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres en una sociedad particular, con base en las características, roles, referentes de valor y oportunidades que el grupo social asigna a cada uno; en tal sentido, identifica las relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas determinadas por el sexo. Esta perspectiva concibe la violencia contra las mujeres como un abuso de poder en una estructura social que favorece su agresión. También tendrá en cuenta el enfoque de derechos que implica hablar de sujetos de derechos y de responsabilidades en relación a su ejercicio y garantía.

Otro desafío para la DNDP lo ha constituido el tema de restitución de tierras consagrado en el capítulo III de la Ley 1448 de 2011, como una medida de reparación integral de las víctimas, dirigido a recuperar jurídica y materialmente el derecho sobre un bien inmueble, afectado por el abandono forzado o despojo en el marco del



conflicto armado interno, así como en casos de desplazamiento forzado por grupos posdesmovilizados. En este campo, la DNDP actúa durante la etapa administrativa y judicial interponiendo los recursos por la no inclusión en el Registro Único de Tierras, interviene en las actuaciones judiciales representando a víctimas del conflicto, a terceros afectados y/o futuros opositores que tengan la calidad de víctimas y/o que estén en situación de vulnerabilidad, acompaña las diligencias de comunicación en el predio, entre otras.

Por otra parte, el Grupo de Capacitación –Escuela “Roberto Camacho Weverberg”–, en aras de contribuir a mejorar la calidad en la prestación del servicio, ofrece formación a los defensores públicos que vienen ejerciendo una defensa técnica, para que esta sea idónea y oportuna. En esa gestión los defensores verifican el respeto de los derechos humanos así como el cumplimiento de las garantías judiciales por parte de las autoridades en los procesos a su cargo.

Es por lo anterior que el Grupo adelanta cada año las actividades desarrolladas en el Plan Nacional de Capacitación, reflejando en este propósito un programa de litigio estratégico institucional diseñado en consonancia con el proceso de fortalecimiento profesional del defensor público y cada una de las actividades programadas. Con esto se busca aportar elementos de juicio suficientes para orientar la acción del defensor y ampliar sus conocimientos en provecho de la defensa en el proceso penal y demás áreas del derecho.

El programa de litigio estratégico institucional constituye entonces una herramienta cuyo objetivo es consolidar y cualificar la representación judicial que corresponde al rol del Defensor Público en pro de la materialización de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio de Defensoría Pública. Busca además consolidar precedentes judiciales en orden a superar deficiencias del sistema derivadas de la mala interpretación e indebida aplicación de la ley procesal y sustancial penal.

En virtud de la labor de formación que adelanta la Escuela, el Grupo también agencia la producción editorial, que se configura como una de las mejores expresiones de su compromiso institucional en la promoción y difusión del conocimiento. Estas acciones se concretan con el liderazgo de la Alta Dirección y en cabeza de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, precisando en la continuación para los años venideros del fortalecimiento de los recursos disponibles y las posibilidades de ac-

ceso de los operadores y especialmente la Red de Formadores a foros, seminarios y congresos que permitan consolidar el programa de litigio estratégico institucional.

Uno de tales logros lo constituye la publicación de los “10 años del Sistema Penal Acusatorio en Defensoría Pública” que da cuenta de varias reformas al Sistema Penal y la implementación del Sistema Penal Acusatorio. Este texto da cuenta de los avances, logros, acoples y proyectos de la Dirección Nacional de Defensoría Pública y sus grupos de trabajo, necesarios para responder a las nuevas exigencias procesales y sustanciales, en punto del derecho a la defensa, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y, en general, a los derechos fundamentales de la población más vulnerable.

Así las cosas, la formación se planifica desde el Grupo de Capacitación con espacios como las barras académicas, las cuales propician la reflexión jurídica y convocan al grupo de defensores públicos en torno a debates jurídicos de interés donde se analizan aspectos procesales del derecho de defensa.

Por lo anterior, es de resaltar que una de las mayores fortalezas de la DNDP se encuentra en la capacitación y actualización de sus operadores en las distintas áreas del derecho, permitiendo la prestación efectiva del servicio a los usuarios y dándoles soluciones a sus necesidades y conflictos jurídicos.

En lo concerniente al Grupo Operativo de Investigación Defensorial, se demostró en 2015 que la Defensoría Pública fundamenta su actividad institucional en la prestación de un servicio de alta calidad cuyos componentes generan posiciones que aportan al debate procesal una perspectiva con fundamento en lo jurídico y el crecimiento intelectual definido por las leyes y métodos de la ciencia forense que facilitan el acceso a la administración de justicia a las personas marginadas y desprotegidas, promoviendo de esta manera la protección de sus derechos fundamentales.

Lo anterior no solo porque la actividad es desarrollada por un equipo de investigadores que empezaron a dirigir esfuerzos para conseguir la acreditación de uno de sus procedimientos, sino porque articulan sus actuaciones dentro de un marco de gestión integral abanderado institucionalmente desde la Alta Dirección. Adicionalmente, el importante desempeño de su labor reflejada en la actuación de los defensores públicos en los procesos que se adelantan bajo la Ley 906 de 2004, les ha sido



reconocido como punto de referencia para el ejercicio litigioso de los profesionales del Derecho y ha logrado, en gran medida, que las decisiones judiciales se fundamenten en la disposición garantista que establece la reglamentación procesal penal.

De acuerdo con estos parámetros y bajo el imperio del principio de igualdad de armas en el proceso penal, el equipo de la Defensa Pública está conformado también por un grupo de investigadores especializados en ciencias forenses, técnicos y peritos que colaboran en la adquisición de elementos probatorios y de convicción que sustentan las hipótesis y estrategias planteadas por los defensores públicos en cumplimiento de sus responsabilidades procesales.

Si se tiene en cuenta que la metodología del proceso oral permite que la defensa aporte elementos de convicción relacionados con la estrategia que considere adecuada, entonces la labor investigativa y forense juega un papel fundamental para lograr la confiabilidad técnica y jurídica de sus procesos. Tal destreza requiere habilidades derivadas tanto del conocimiento jurídico como del manejo técnico y científico de los elementos de prueba. Por ello, la actividad defensorial está ligada necesariamente a un proceso de gestión profesional en el que existe un equipo de trabajo liderado por el Defensor Público como operador jurídico y que le permite utilizar los recursos de investigación de campo y de ciencias forenses establecidos para el ejercicio de la defensa.

En lo referente a las Oficinas Especiales de Apoyo (OEA) y sus labores de defensa de los Derechos Humanos, se resaltan las calidades óptimas de sus defensores públicos que durante 10 años se han afianzado en las actuaciones que amerita el Sistema Penal Acusatorio. Estos defensores públicos además de poseer las características necesarias para prestar las capacitaciones a los demás defensores públicos en las técnicas de oralidad para la aplicación del Sistema Penal Acusatorio (SPA) elaboran publicaciones jurídicas que sirven a los fines editoriales que estima el Grupo de Capacitación.

Así mismo, desde las OEA se adelantan procesos judiciales en todo el país cuando las circunstancias ameritan por situaciones especiales la protección de garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos debido a la naturaleza del problema judicial, entendido como un caso relevante o de trascendencia nacional, es así que las problemáticas sociales que se abordan se delimitan en el ejercicio de defensa

de personas que se encuentran acusadas por delitos contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, producto del conflicto armado interno que vive el Estado.

Los servicios antes mencionados se prestan, algunos o todos, en los siguientes puntos de atención: Las sedes de las 36 Defensorías Regionales, la Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía General de la Nación, los diferentes centros de reclusión, las casas de justicia y las prisiones del país. De esta forma, la Dirección procura ofrecer cobertura a nivel nacional, teniendo en cuenta el aumento en la demanda del servicio. Ello ha exigido que la Dirección Nacional de Defensoría Pública implemente las estrategias necesarias para satisfacer las necesidades de la población.

La Entidad, en la búsqueda constante por cubrir satisfactoriamente las necesidades de los usuarios que acuden a ella para encontrar la solución a sus problemas, ha logrado constantemente el mejoramiento continuo, por ello ha aumentado su capacidad institucional para alcanzar el servicio más óptimo, a través de la Defensoría Pública, contratando a los operadores en las diferentes áreas en las que se presta el servicio a nivel nacional para llegar a todos los municipios del país, con lo cual se logró la cobertura del ciento por ciento sin que con ello haga perder el esmero por fortalecer el fin ya alcanzado.



- » La Defensoría del Pueblo brinda asesoría y orientación en el trámite de acciones judiciales aplicando criterios jurídicos consagrados en el marco normativo nacional e internacional, jurisprudencia y doctrinas, en torno a la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

E.2. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales

La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales imparte las directrices para la interposición de las acciones judiciales que expresamente la Constitución y la ley le ha asignado al Defensor del Pueblo, entre ellas, administrar el Registro Público Centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo, y las demás funciones que le asigne la ley o el Defensor del Pueblo de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Por parte del área de litigio defensorial, la Dirección está encargada de la revisión de peticiones de insistencia de fallos de tutela; cabe resaltar que se tiene en cuenta la asesoría y orientación de peticionarios en el trámite de insistencia y en otros servicios relacionados con la misión defensorial, se clasifican las solicitudes de insistencia en revisión de fallos de tutela, estudiando los casos asignados para eventual insistencia en revisión, elaborando proyectos de insistencias y llevándose a un análisis e interpretaciones de conceptos en el tema al que corresponda, como lo podremos observar en el ejemplo a continuación.

2.1. Litigio Defensorial: Facultad de insistencia en revisión de los fallos de tutela en cabeza del Defensor del Pueblo

De conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con el artículo 51 del Acuerdo 05 de 1992, el Defensor del Pueblo podrá acudir ante la Sala de Revisión de la Corte Constitucional para solicitar la insistencia en revisión de



los fallos de tutela excluidos de selección, cuando considere que esta última puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave.

Cualquier persona que hubiere intervenido en el trámite de una acción de tutela, bien directamente o como agente oficioso o resultare afectada con la decisión proferida, podrá por sí misma o mediante representante o apoderado, solicitar el uso de dicha facultad.

La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales organiza internamente el trámite administrativo de recepción de solicitudes, con la finalidad de insistir en su revisión ante la Corte Constitucional, previa aprobación del Defensor del Pueblo.

Después de verificarse la exclusión de los respectivos expedientes de tutela por parte de la Sala de Selección de la Corte Constitucional, y una vez estos reúnan los requisitos formales, se efectúa el reparto para estudio y análisis de la insistencia a los asesores que integran el Comité Jurídico de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

La labor del Comité consiste en determinar la viabilidad de las peticiones de insistencia, aplicando criterios jurídicos consagrados en el marco normativo nacional e internacional, jurisprudencia, doctrina y otras fuentes auxiliares de derecho en torno a la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario tales como el alcance de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo; estabilidad laboral reforzada para trabajadores disminuidos, el concepto de la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas, la fertilización in vitro, enfoque diferencial a la comunidad LGTBI, la restricción del fuero militar en los casos de violación al DIH; la protección a la población desplazada por la violencia; y la propugnación de prerrogativas individuales en materia de salud, pensión y prestaciones sociales en general, generando el restablecimiento de derechos en casos de amenaza o vulneración. En el mismo sentido, el informe analítico abordará los contextos relevantes en relación con las funciones desempeñadas en las distintas áreas de la Dirección en torno a la defensa, promoción y protección de los derechos fundamentales con casos concretos.

2.1.1 Caso 1

La acción de tutela procede excepcionalmente para proteger el cumplimiento del debido proceso durante la calificación de pérdida de la capacidad laboral. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales)

2.1.1.1 Hechos

Manifestó Michel Katherine Agudelo Zapata como agente oficiosa de su padre Guillermo Agudelo Garzón, las siguientes circunstancias:

Que su padre trabaja en el establecimiento comercial denominado “Frutas y Verduras Cuba” y que el día 17 de mayo de 2012 a las tres de la tarde, su empleador le ordenó levantar un bulto de zanahorias con un peso aproximado de 82 kilos, y al cargarlo, su peso dobló la espalda de su padre hacía atrás, y luego hacia adelante y al lado izquierdo, tirándolo al suelo.

Durante el accidente el trabajador sintió un “traquido” en su columna, y sufrió un golpe en el costado derecho de su cara a nivel del oído y le reventó el pómulo izquierdo, sintiendo un fuerte dolor de cabeza, cuello y espalda, lesiones que no ha podido superar.

El empleador reportó el accidente de trabajo a la Aseguradora LA EQUIDAD, quien efectuó las siguientes clasificaciones “Tipo de lesión: torcedura, esguince, desgarre muscular, hernia o laceración músculo o tendón sin herida”. Sin tener en cuenta la afectación grave de la zona cervical y el daño de sus oídos.

El día 20 de marzo de 2013, “La Equidad – ARP” notificó al trabajador de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de 17,45%, siendo valoradas las patologías de esguince lumbar y dolor lumbar residual, con fecha de estructuración 1º de marzo de 2013, como evento de origen profesional.

Al no estar conforme con dicha calificación el señor Agudelo Garzón la apeló, y la Junta Regional de Invalidez de Risaralda determinó una pérdida de capacidad laboral de 24,33, con fecha de estructuración de 17 de mayo de 2012, calificación que



tampoco tuvo en cuenta toda la sintomatología presentada por el trabajador, por lo cual fue recurrida.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez mediante dictamen de 24 de enero de 2014, señaló que de acuerdo con la historia clínica no encontraron patología derivada del accidente de trabajo, razón por la cual la calificación de su pérdida de capacidad laboral sería de 0.0%, pero por favorabilidad esta junta confirma la calificación emitida por la ARP.

Considera la agente oficiosa que con el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral reseñado, se violó el debido proceso en todas sus partes y etapas porque no se efectuó un diagnóstico completo y tampoco se realizó conforme a la sintomatología por él presentada que determina un daño grave en la región cervical que le produce un dolor intenso con la imposibilidad de levantar la cabeza, y hormigueo, ardor, debilidad, entumecimiento constante en la cabeza, cuello, extremidades superiores e inferiores, así como dolor y ardor en sus testículos y la perforación del oído derecho.

El día 23 de enero de 2014, el médico especialista en neurología, Dr. Juan Diego Jiménez Jaramillo, le diagnosticó cuadro de mielopatía con dolor neuropático y discapacidad funcional severa en progresión y consideró que el señor Agudelo Garzón debía continuar incapacitado de forma permanente.

Que el trabajador envió comunicación a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, manifestando su imposibilidad física debido a sus lesiones, para poder viajar a Bogotá con la finalidad de ser valorado e igualmente los resultados de la resonancia magnética de columna cervical con contraste, que muestra patología degenerativa con protrusión posterolateral a nivel C5-C6 que comprime médula espinal, sin que la Junta hubiera tomado alguna determinación para poder evaluar al paciente y tener en cuenta todas sus patologías.

Afirmó que los médicos tratantes le formularon la realización del procedimiento “Potenciales Evocados Somato Sensoriales” como también medicamentos NO POS que no han podido reclamar, además, le han expedido incapacidades continuas hasta el 26 de abril de 2014 y que la ARL se ha negado a pagar porque ya se definió su pérdida de capacidad laboral, y finalmente sostiene que la familia del trabajador de-

penden de él y carecen del sustento económico para suplir sus necesidades básicas y del diario vivir.

2.1.1.2 Consideraciones y actuación de la Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo presentó insistencia de revisión en este caso, señaló la viabilidad de la tutela a pesar de la existencia de un medio judicial ordinario en el evento en que el medio judicial ordinario para este tipo de controversias no resulte idóneo y eficaz, lo cual deberá ser analizado por el juez de instancia atendiendo las circunstancias en que se encuentre el accionante¹.

Agregó que la jurisprudencia constitucional precisa que el cumplimiento de las disposiciones que reglamentan la toma de decisiones por parte de las juntas de calificación de invalidez son parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo los trámites para la determinación de su porcentaje de pérdida de la capacidad laboral².

En el caso de las juntas de calificación de invalidez este aspecto está prescrito en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, desarrollados por el Decreto 917 de 1999 –que corresponde al Manual Único para la Calificación de la Invalidez– y por el Decreto 2463 de 2001 –por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez–.

Asimismo, la Corte Constitucional ha estructurado una línea jurisprudencial sólida resaltando que, en virtud del respeto al derecho al debido proceso, los dictámenes de pérdida de capacidad laboral “deben ser motivados, en el sentido de manifestar las razones que justifican en forma técnico-científica la decisión³, las cuales deben tener pleno sustento probatorio⁴ y basarse en un diagnóstico integral del estado de salud⁵”.

1 Sentencias T-436 de 2005, T-108 de 2007 y T-773 de 2009.

2 Sentencias T-436 de 2005, T-108 de 2007, T-328 de 2008 y T-773 de 2009, entre otras.

3 Sentencias 424 de 2007, T-108 de 2007 y T-773 de 2009.

4 Ver sentencia T-859 de 2004.

5 Ver sentencias T-436 de 2005 y T-108 de 2007.



En el caso concreto, la ARL Equidad Seguros y las Juntas de Calificación – Regional de Risaralda y Nacional, no tuvieron en consideración todas las dolencias que padece el accionante como dan cuenta los dictámenes emitidos por el neurólogo, Dr. Juan Diego Jiménez Jaramillo, y que señalan un estado de afectación grave del actor, en la zona cervical, que lo tiene casi en un estado de inmovilidad absoluta.

En el procedimiento adelantado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no se examinó al actor, pese a que este manifestó su imposibilidad física para poder desplazarse a Bogotá por los severos padecimientos que presenta, no se tomó ninguna determinación al respecto, como comisionar a un médico para su examen.

Las anteriores situaciones fáctico procesales y el análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la observancia del debido proceso en los trámites de calificación de pérdida de la capacidad laboral, evidencian la posibilidad de que se valore la expedición de un nuevo dictamen con observancia del debido proceso, en particular con inclusión de todas las dolencias que presenta el señor Guillermo Agudelo Garzón y que se posibilite su examen ante su manifestación de impedimento para trasladarse.

2.1.1.3 Decisión judicial

La Corte Constitucional acogió la solicitud de insistencia en revisión presentada por el Defensor del Pueblo y mediante sentencia T-968 de 2014, notificada el 16 de febrero de 2015, concedió el amparo a los derechos a la vida digna, la salud y la seguridad social, y al derecho fundamental al debido proceso, dejando sin efectos el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, entidad a la que le ordenó que dentro del término de quince (15) días hábiles, siguientes a la notificación de la presente sentencia, expida un nuevo dictamen de calificación de invalidez en el que se evalúe y se pronuncie sobre la totalidad de la historia clínica del accionante, especialmente sobre la lesión en la zona cervical y en el oído, delegando a uno de sus miembros para practicar el examen físico en el lugar de residencia del accionante, dentro del término otorgado para proferir el nuevo dictamen.

Cuando la pensión de invalidez adquiere relevancia constitucional por su relación directa con la protección de derechos fundamentales tales como el derecho a la vida,

al mínimo vital, a la integridad física, al trabajo o la igualdad, su reconocimiento y pago sí pueden ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela. (Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales).

La Corte Constitucional acogió la solicitud de insistencia en revisión presentada por el Defensor del Pueblo y mediante sentencia T-968 de 2014, notificada el 16 de febrero de 2015, concedió el amparo a los derechos a la vida digna, la salud y la seguridad social, y al derecho fundamental al debido proceso, dejando sin efectos el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, entidad a la que le ordenó que dentro del término de quince (15) días hábiles, siguientes a la notificación de la presente sentencia, expida un nuevo dictamen de calificación de invalidez en el que se evalúe y se pronuncie sobre la totalidad de la historia clínica del accionante, especialmente sobre la lesión en la zona cervical y en el oído, delegando a uno de sus miembros para practicar el examen físico en el lugar de residencia del accionante, dentro del término otorgado para proferir el nuevo dictamen.

2.1.2. Caso 2

El pago oportuno y cumplido de los aportes al sistema de seguridad social; el descuento y posterior traslado de las cotizaciones por parte del empleador, constituye un postulado fundamental para la protección del derecho a la seguridad social, en la modalidad de reconocimiento de pensiones de vejez. Todo empleador está obligado a transferir las cotizaciones legalmente establecidas para la seguridad social en pensiones de sus trabajadores. La falta de transferencia de los aportes constituye un incumplimiento de su obligación no solo con el trabajador, sino también con el sistema de seguridad social en general.

2.1.2.1. Hechos

El accionante Enrique Ponce de León Ávila, representado por la Defensoría del Pueblo presentó una acción de tutela contra el ISS, hoy Colpensiones, para que se le protegieran sus derechos a la seguridad social, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y a los derechos de las personas de la tercera edad, encaminada a que por esta vía excepcional se le reconociera la pensión de vejez, con fundamento en el régimen



de transición previsto en el Decreto 758 de 1990. La negativa de esa entidad de concedérsele la pensión de vejez a la que considera tener derecho se fundamentó en el pago de aportes pensionales dejados de cotizar al ISS por sus ex empleadores Cemex de Colombia S. A. antes, Industrias e Inversiones Samper S. A., y antes Fábrica de Cemento Samper S. A., y por la Empresa de Licores de Cundinamarca.

Según el accionante, esa omisión ha impedido cumplir con las exigencias del régimen pensional aplicable a su caso particular para acceder a su pensión de vejez, a pesar de que desde el año 2002 ha venido elevando reclamaciones a la Empresa de Licores de Cundinamarca para que cancele los aportes pensionales dejados de cotizar y a la Oficina de Cobro Coactivo del ISS para que iniciara las acciones ejecutivas pertinentes con el mismo propósito contra Industrias e Inversiones Samper S. A., actualmente Cemex de Colombia S. A. y la Empresa de Licores de Cundinamarca, exigencia que hasta el momento de la tutela no se había hecho efectiva.

2.1.2.2 Consideraciones y actuación defensorial

El Defensor del Pueblo en ejercicio de la facultad de insistencia sostuvo que si bien, en principio, la falta de traslado de esos recursos atribuibles a los empleadores podría ser objeto de sanciones moratorias, administrativas, disciplinarias y penales, toda vez que constituyen desviación de recursos de carácter de parafiscales, es pertinente considerar en esta oportunidad el efecto adicional que se deriva de la omisión del traslado de esos recursos a las autoridades responsables de su administración: el reconocimiento de las pensiones en favor del afiliado que no ha contribuido a la configuración de esa irregularidad por parte del empleador.

2.1.2.3. Decisión judicial

La Corte Constitucional mediante fallo del 3 de julio de 2014 revocó el fallo proferido por los jueces de tutela y, en su lugar, concedió el amparo del derecho a la seguridad social del accionante.

En consecuencia, desarrolló un análisis de la figura de la sustitución patronal como garantía constitucional ante los cambios de empleador que se susciten por cualquier

causa, del tránsito prestacional entre las pensiones patronales y la asunción de riesgos de vejez por el ISS y, de la aplicación del principio de equidad en estos casos, así como de los principios constitucionales de favorabilidad e in dubio pro operario y su aplicación en la resolución de casos que implican acumular tiempo de servicio a entidades estatales y cotizaciones al ISS, esa Corporación impartió una serie de órdenes conducentes a hacer efectivo el goce de los derechos tutelados del accionante, entre otras, las siguientes:

- i) elaborar un cálculo actuarial de los aportes que las empresas para las que laboró debieron hacer, así como los aportados a las Cajas de previsión y fondo territoriales;
- ii) ordenar hacer los aportes dejados de cotizar al sistema por quienes estuvieron obligados a ello y,
- iii) reconocer la pensión de vejez y posteriormente repetir contra quienes se sustrajeron a esa obligación.

2.2. Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Mediante las directrices implantadas a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, encontramos al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos (art. 70) Ley 472. El monto de la financiación a los demandantes en Acciones Populares o de Grupo será determinado por la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la situación socioeconómica de los peticionarios y los fundamentos de la posible demanda. (Art. 73) Ley 472.

Administración, orden de pago de acciones de grupo, trámite y aprobación de solicitudes de financiación, informe de análisis de las solicitudes de financiación, liquidación y resoluciones para el pago de beneficiarios en acciones de grupo. Realizar el Comité Técnico del F.D.D.I.C., asesorar y orientar por escrito a los peticionarios (internos y externos) en acciones populares y de grupo.



- » El trabajo permanente que realiza la Defensoría del Pueblo desde las casas de los Derechos, ubicadas en algunas zonas deprimidas de las principales ciudades del país, ha permitido construir espacios para que a través de la cultura se promueva el respeto por los Derechos Humanos.

F. Cultura de Derechos Humanos

F.1. Educación para la construcción de una cultura de derechos humanos

La educación en derechos humanos requiere de la adquisición, por parte de la ciudadanía, de una perspectiva pedagógica crítica y solidaria. A su vez necesita para su desarrollo de procesos de formación que incidan en la cultura política de la población y de investigación académica e institucional, de manera que posibiliten la orientación de políticas y de acciones conducentes a la adquisición de valores colectivos, conductas éticas y de un lenguaje que propicie modos de vida acordes con el respeto a la dignidad, el cuidado y el bienestar de todos.

La educación en derechos humanos para la transformación de los modos de vida en relación con el respeto de lo público, abarca ámbitos diversos que necesariamente combinan saberes populares, intuitivos, referidos a un contexto social, con otros técnicos y académicos que favorezcan el aprendizaje y adquisición de capacidades y habilidades, junto con las disposiciones y actitudes pertinentes para el desarrollo social sostenible, la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos.

Desde una perspectiva de derechos, la educación para una cultura de derechos humanos no puede escatimarse a una fundamentación en instrumentos internacionales u otras fuentes formales del Derecho, y requiere la determinación de propósitos y objetivos concretos que demandan un trabajo interdisciplinario que integre la riqueza y la diversidad cultural. En este sentido, los asesores de la DNPD han visto la necesidad de que los mensajes y contenidos que ofrecen los capacitadores en su intercambio de saberes con la comunidad, tienen que apelar a la creatividad, a



formas alternativas de gestión y al apoyo de las ciencias sociales, para incidir en los problemas singulares de las personas y de cada comunidad¹.

Por consiguiente, no basta con enseñar a las comunidades a exigir sus derechos y a empoderarse de las herramientas legales para mejorar su situación. Es tal el atraso tecnológico, el abandono del campo y la industria, y la falta de planeación y desarrollo en el país, que las instituciones relacionadas con la educación en derechos humanos tienen que articular estrategias y programas más ambiciosos que realmente ofrezcan un futuro socioeconómico promisorio y equitativo.

No conviene que la educación se separe de la comunicación, confinada a aulas y espacios de capacitación privados, informales, incluso asumida desde las instituciones públicas. La educación resulta indispensable para la democracia y el respeto de nuestros derechos, pero no puede suplir las necesidades y la satisfacción de otros bienes y derechos.

La educación crítica que visibiliza al otro y rompa con la discriminación, debe complementarse con estrategias responsables de comunicación que contribuyan a la formación de la opinión pública, a la adopción de políticas que aseguren los medios económicos y la organización social para asegurar el trabajo, la salud y la productividad, entre otras dimensiones que condicionan la dignidad humana y la calidad de vida de cada persona. La educación en derechos humanos ha de incluir una perspectiva amplia, interdisciplinaria que confronte la manera de conducirse la sociedad entera.

En este sentido, la línea estratégica de Cultura de los Derechos Humanos y del DIH trazada por la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación se desarrolló en el 2015, de conformidad con el Plan Estratégico Institucional 2013-2016, con avan-

1 "Como educadores tenemos que explicar nuestro campo de praxis, lo que unifica información, investigación, saberes, pensamiento y crítica, en pedagogías múltiples para la vida, los trabajos, las convivencias, las auto-gestiones y autogobiernos. Es esta una perspectiva que nos libra de la fragmentación y nos enlaza, como las ciencias, las artes y las políticas. Un criterio claramente holístico y de pensamiento complejo que reconoce y promueve tanto la educación sentimental como la educación racional, de manera simultánea. Una afirmación fuerte, por lo tanto, de la educación como múltiples pensamientos y sensibilidades de lo humano". Ricardo Sánchez Ángel. *La emancipación de los derechos humanos*. Colección Estudios Políticos y Sociales. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá, 2007. P. 60.

ces importantes en cobertura, campos temáticos, relaciones interinstitucionales, y ampliación de los equipos de trabajo, entre otros factores.

En sus labores de formación, la DNP, las Defensorías Regionales y las Delegadas han otorgado mayor énfasis a la cualificación de las víctimas y su empoderamiento para el ejercicio de sus derechos, con un enfoque diferencial. Asimismo, se acompañó a la mesa nacional y a las mesas departamentales de víctimas, en las que la Defensoría cumplió su función de secretaría técnica, de acuerdo con Ley 1448 de 2011.

En la atención a los sujetos y grupos de especial protección, las actividades de promoción y formación, aunque están diseñadas para la población en general, tuvieron como destinatarios, entre otros, las comunidades indígenas, afrodescendientes y negritudes, raizales, pueblos rom, comunidades educativas, JAC, ONG, empresas del sector privado que demandaron capacitaciones en derechos humanos, organizaciones de mujeres, grupos LGBTI, personas en condición de discapacidad, líderes y lideresas sociales, población privada de la libertad, comunidades víctimas de desplazamiento forzado, usuarios de servicios públicos y organizaciones sociales diversas.

En cuanto al sector público, se han capacitado distintos servidores: personeros municipales, funcionarios administrativos locales y departamentales, integrantes de la Fuerza Pública, docentes, servidores de distintos organismos del Estado. Adicionalmente, de forma permanente se trabaja en el fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo con actividades de formación.

Las características de los beneficiarios de la promoción y educación de los derechos humanos brindada por la Defensoría del Pueblo exigen una ampliación de los temas tratados, más allá de los fundamentos básicos de derechos humanos y DIH, y medios y mecanismos de protección, se han incluido los de mediación y resolución de conflictos, convivencia ciudadana, pedagogía para la educación en derechos humanos, políticas públicas, planes de desarrollo, control social a la gestión pública, sujetos de especial protección constitucional, ley de transparencia y acceso a la información pública, liderazgo, justicia transicional, apoyo emocional, memoria histórica, realización de proyectos, participación ciudadana, derechos de las personas privadas de la libertad, ruta de atención en situación de desplazamiento forzado, guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas, ruta de protección sobre bienes abandonados, protocolo de reparaciones colectivas para grupos no étnicos, violen-



cias sexuales en el marco del conflicto armado, estados de excepción, derecho a la protección laboral de las mujeres y el derecho a la protección laboral reforzada de la mujer embarazada o lactante, derecho a la igualdad, libertad de expresión, libre desarrollo de la personalidad, derechos de los niños, niñas y adolescentes, sustancias psicoactivas, trata de personas, derechos de las comunidades indígenas, raizales y negritudes, educación para el posconflicto y la paz.

Por otra parte, también se ha diversificado la oferta pedagógica de promoción y divulgación mediante la realización de diplomados, seminarios, conferencias, charlas, diálogos de saberes, talleres, programas radiales, actividades lúdicas, videoconferencias, cursos virtuales, cine foros, etc. En estos escenarios se ha establecido paulatinamente la aplicación del Modelo Pedagógico Institucional (MPI), en los que se está implementando la metodología de planificación de las actividades y las concepciones de las pedagogías crítica y constructivista. En este ámbito, es importante destacar que la Defensoría del Pueblo se traslada a comunidades, regiones apartadas, lugares en los que la presencia de otra entidad estatal es escasa.

Este proceso ha estado favorecido por la designación de equipos de trabajo especializados en el territorio, como son: los equipos de la Delegada de Mujer y Género, las defensoras y defensores comunitarios de la Delegada de Desplazamiento, las duplas psicojurídicas de la Delegada de la Orientación y Asesoría de las Víctimas, los asesores para la población indígena y las minorías étnicas, los defensores públicos, los analistas del Sistema de Alertas Tempranas, los asesores de Atención y Trámite de Quejas, las y los asesores de promoción y divulgación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como la intervención de otros servidores de la entidad que se ocupan de estas actividades. Es necesario también incluir en este análisis el trabajo de promoción de derechos que se lleva a cabo por parte de las Casas de Derechos Humanos en Soacha, Buenaventura, Granizal y Tumaco.

Ahora bien, para la Defensoría del Pueblo el acceso a una cultura de derechos humanos exige una pedagogía que piense en las didácticas más adecuadas para un tratamiento terapéutico y ético del sufrimiento social y del dolor emocional tanto de las víctimas como de las personas en su vida cotidiana. Responder socialmente a la dimensión del dolor emocional más que a contenidos racionales estrechos en la exposición teórica de las generaciones de derechos y de los mecanismos de protección señala la pertinencia de estrategias educativas para la adquisición de virtudes

cívicas y la disposición empática que condiciona la toma autónoma de decisiones racionales, el goce de derechos y la conciencia solidaria.

La reflexión pedagógica sobre los derechos humanos tiene que girar en torno a la satisfacción de las necesidades de las personas, en relación con las responsabilidades asumidas por el sentimiento de respeto a unos valores comunes que soportan una cultura de derechos humanos, particularmente, la responsabilidad que tenemos con el otro y especialmente con los marginados. En este contexto, se observan nuevas necesidades de aprendizaje y de ampliar los medios para la educación y enseñanza de los derechos humanos.

Lamentablemente, las instituciones públicas entienden la capacitación y el fortalecimiento de las comunidades marginadas, solo como un saber ofrecido por un capacitador que transmite conocimientos, y se entiende el “empoderamiento” desde lo estrictamente legal, las rutas de acceso y los mecanismos de protección, lo que se confunde con el ejercicio efectivo de un derecho.

Así, los capacitadores se han visto en la necesidad de complementar la fundamentación de derechos humanos con otro tipo de saberes que incentiven el trabajo en red y la asociación, para demandar soluciones institucionales y la satisfacción de los derechos, así como abordajes psicológicos para la comprensión de los mecanismos emocionales que desatan la agresividad, la violencia y el conflicto.

“Es decir, se pretende un cambio de actitud, lo que supone un intento de construcción de nuevos ciudadanos, activos (comprometidos) en favor de la paz. Con este nuevo propósito, en la educación plena en derechos humanos, el componente afectivo-emocional (a partir de sus violaciones a través de noticias, testimonios, textos, películas, etc.) sobrepuja al cognoscitivo (historia y clasificación de las declaraciones, cartas, tratados, generaciones de derechos etc.), en favor de un mayor desarrollo empático y activo, pues no basta con la mera falsa identificación, sino que se precisa la formación de ciudadanos activos y responsables, sabedores de que lo fundamental no está en el contenido (que también), sino en el objetivo que se pretende: el cambio”².

2 J. M. Enríquez, J. M. Muñoz, L. Otero, A. B. Santos, Cristina, Pérez. E. Ferrari. Educación plena en derechos humanos. Editorial Trotta. Madrid, 2014. P. 272.



Como ejemplo de lo anterior, en los talleres dictados a la población en condición de pobreza extrema con Anspe, los asesores de la DNPD le otorgaron una crucial importancia al reconocimiento de nuestros valores y el afecto en la convivencia; a la cooperación, el respeto a las ideas, a las diferencias y a las distintas capacidades de todos; al reconocimiento del otro en la construcción de una red social afectiva y comunicativa; y a la motivación, entendida como un modo de conducta experimentado como agradable.

En contraste, se definió la agresividad como una acción reactiva natural, que incluye la humillación, la segregación, la exclusión y la discriminación, en tanto la violencia está dirigida a causar un daño físico, psíquico o verbal, que tienen un carácter premeditado. Se recalcó entonces las necesidades de afecto, apego, la admiración y la experiencia de ser importante para los demás. También se resaltaron las condiciones del entorno, el ámbito familiar, el cuidado de las expresiones y del lenguaje, así como de los gestos, de la mirada y del diálogo que exprese las emociones y las haga conscientes.

En relación con las necesidades cognitivas y sociales, los vínculos estables positivos generan sensación de pertenencia y familiaridad: autonomía y seguridad. Por el contrario, las personas maltratadas suelen tener apegos inseguros, del tipo de quienes se apegan a objetos por evitar el contacto con personas. De ahí que entre las habilidades de mediación se incluya la capacidad para conocer los límites, y para reconocer los sentimientos y los derechos de las demás personas, además de la comunicación asertiva, la omisión de juicios de valor y estereotipos.

Finalmente, acerca de los retos y proyecciones que deberá afrontar la Defensoría del Pueblo en su misión de promoción y divulgación para consolidar, en un escenario de paz, la cultura de los derechos humanos, se hace necesario contar con procesos sociales de reconciliación, construcción y relato de la verdad, una recta administración de justicia, reparación integral, compromiso ineludible de no repetición.

El derecho y el deber de la paz es una tarea de elaboración cultural que despierta en la sociedad elementos de sensibilidad y reacción positiva hacia nuevas condiciones de vida y convivencia, para que se abran renovadas posibilidades para encauzar las diferencias por senderos de transformación de los conflictos mediante métodos no violentos. En este sentido, el proyecto de cultura de derechos humanos debe trazar-

se como objetivo primordial promover prácticas institucionales y sociales que aporten al ejercicio y al respeto de los derechos humanos y a la recuperación del sentido de los mismos como discurso y como práctica social. El proceso que asegure la efectividad de los derechos y la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas demanda información y capacidad de análisis como derecho ciudadano.



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

Vigésimo tercer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXIII

Informe Administrativo y Financiero

G. Resultados y logros
de la gestión administrativa
y financiera

335



- » Con la adquisición de modernos equipos de transporte la Defensoría ha podido llegar a las zonas de más difícil acceso para realizar misiones humanitarias que han permitido desde el rescate de personas retenidas por grupos armados hasta el apoyo a misiones médicas para el traslado de pacientes en situación crítica.

Informe administrativo y financiero de la entidad

G. Resultados y logros de la gestión administrativa y financiera

G.1. Fortalecimiento institucional

Enmarcados dentro de un proceso de modernización y reestructuración, la Defensoría del Pueblo tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de efectividad para que se logre una mejor atención a los usuarios, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El presente informe recoge los principales resultados y logros de la Gestión Administrativa de la Entidad en 2015, en este se muestra el avance en la ejecución financiera y la gestión de funcionamiento propuesta.

1.1. Gestión del talento humano

De acuerdo con el énfasis de acción número cuatro, identificada como “Fortalecimiento Institucional” del Plan Estratégico Institucional 2013-2016, la Defensoría del Pueblo ha venido desarrollando estrategias, actividades y productos que conduzcan al cumplimiento de la Planificación Estratégica, específicamente al resultado llamado “Se incrementa la planta de personal para el cumplimiento del mandato constitucional y legal”. En este sentido, se presenta el estado de planta con corte 31 de diciembre de 2015, en que se puede identificar la planta asignada a la Defensoría del Pueblo por decreto, así como el número de cargos ocupados y vacantes, en los diferentes niveles jerárquicos de la Entidad. En la actualidad la planta total asignada



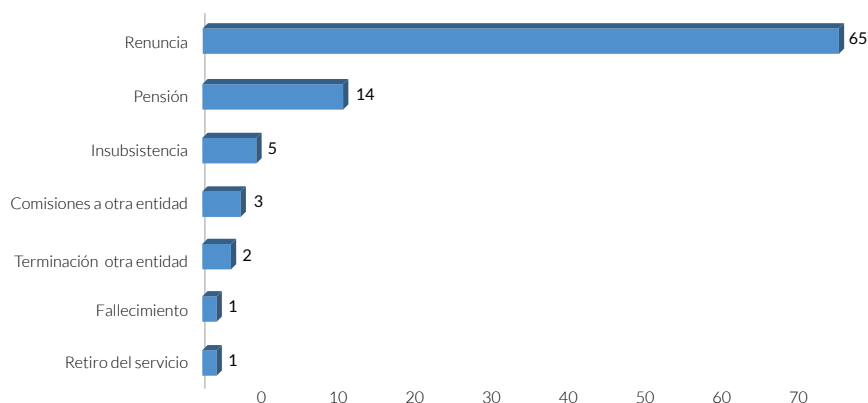
a la Defensoría del Pueblo es de 1.971 cargos, estando ocupada en un 86,1%; es decir 1.698 cargos y el 13.9% (273 cargos) se encuentran en vacancia.

En cuanto a la ubicación de los empleos, se presenta una asignación del 65,2% de los cargos en el nivel regional, frente a un 34,8% de los cargos ubicados en el nivel central, lo que demuestra que el proceso de fortalecimiento de personal que se ha venido desarrollando se enfoca, principalmente, en las Defensorías Regionales, las cuales son las llamadas a garantizar la cobertura y prestación de los servicios de la Defensoría del Pueblo en el territorio nacional.

Teniendo en cuenta que en el proceso de reestructuración se proyectó la provisión de empleos de manera gradual, que inició en 2014 y culminará en 2016, se puede identificar que durante la vigencia 2015 se logró progresar significativamente en esta actividad, mediante la incorporación de 254 nuevos servidores públicos. Asimismo durante esta vigencia, se presentaron 29 encargos, 36 servidores en provisionalidad tuvieron cambio de cargo y se presentaron 24 incorporaciones de contratistas.

De los movimientos de personal en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2015, se identifican 96 retiros, la mayor parte de ellos (71.4%) fueron a causa de retiros voluntarios, seguido muy de lejos por los retiros generados por la pensión de los servidores. En la figura 1 se pueden identificar las otras causas que generaron los retiros, representadas por insubsistencia, comisiones a otras entidades, terminación de la provisionalidad, fallecimiento de un servidor público y un retiro del servicio.

Figura 1. Distribución de cargos asignados por nivel



Fuente: Subdirección de Gestión del Talento Humano.

En cuanto a los servidores públicos inscritos en el escalafón de carrera administrativa de la Defensoría del Pueblo, fueron evaluados por el período comprendido del 1º de julio de 2014 al 30 de junio de 2015, de conformidad con lo establecido en la Resolución 320 de 2005 “Manual de Calificación de Servicios de la Defensoría del Pueblo”. A la fecha se encuentran inscritos en el escalafón de la Entidad 519, de estos 8 servidores públicos se encuentran en comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción y 3 están incapacitados. En tal medida los servidores sujetos de ser evaluados son 508, de los cuales 506 servidores públicos han sido evaluados, faltando por evaluar el 0.4% correspondiente a 2 servidores públicos.

1.1.1. Plan de Capacitación de Desarrollo Institucional

Continuando con el desarrollo del Plan de Capacitación se detallan las actividades de capacitación y entrenamiento realizadas en la vigencia 2015:

Tabla 1. Actividades de capacitación realizadas en el 2015

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Especializada	Taller Modelo Pedagógico Institucional I	17 de abril	9	30	Nivel Central
		Taller Modelo Pedagógico Institucional II	4 de junio	8	13	Nivel Central
		Introducción al Modelo Pedagógico Institucional	28 de mayo	1	33	33 Regionales (excepto Chocó)
		Derechos Humanos y DIH	27 de mayo	2	33	33 Regionales (excepto Chocó)



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Especializada	Seminario servidor público como constructor de paz	21 de julio	8	19	Regional Huila
		Diplomado “Paz como cultura y justicia”	Del 14 de agos. al 28 de nov.	126	7	Nivel Central
		Diplomado “Formación para la acción en derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y Atención Integral a Víctimas 2015”	Agosto	100	22	Regional Nariño
		Jornada de capacitación en Derechos Humanos y DIH a operadores judiciales y funcionarios públicos	7, 8 y 9 de oct.	24	6	Regional Putumayo
		Curso regional virtual “Introducción a las Políticas Públicas con Enfoque de Género”	Inicio 10 de agosto	30	4	Nivel Nacional - Delegada Mujer y Asuntos de Género

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Especializada	Taller de Seguridad en el Terreno	23 de febr.	4	129	Nivel Central, Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena Medio, Ocaña, San Andrés, Santander, Tolima, Vaupés
		Acción Integral contra Minas Antipersonal	27 de mayo	4	23	Nivel Central
			8 de mayo	4	9	Regional Putumayo
			15 de mayo	4	21	Regional Antioquia
			12 de junio	4	63	Regional Cauca
			13 de agosto	4	15	Regional Meta
			3 de sept.	4	52	Regional Nariño
			16 de oct.	4	34	Regional Tolima
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Especializada	Justicia transicional, restitución de tierras, reparación a las víctimas, enfoque diferencial	28 de mayo	3	33	33 Regionales (excepto Chocó)



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Especializada	Justicia transicional y restitución de tierras	21 de agosto	2	7	Regional Córdoba
		Enfoque diferencial	28 de agosto	1	7	
		Foro: Tareas y Desafíos en el Posconflicto	21 de agosto	5	16	Regional Meta
		Diplomado Participaz sobre políticas públicas para las víctimas y la construcción de paz	28 de sept. al 26 de oct.	40	3	Regional Santander
		Diplomado Desafíos y Oportunidades en el Posconflicto	Oct. a dic.	100	60	Nivel Central
			26 y 27 de oct.			
			4 y 5 de nov.			
			18 y 19 de nov.			
			Oct. a Dic.	100	40	Nivel Nacional

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Especializada	Diplomado Desafíos y Oportunidades en el Posconflicto	21, 22 y 23 de oct.			
			10, 11 y 12 de nov.			
Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente	Especializada	Jornadas de capacitación de la semana de la seguridad social	27 y 28 de abril	6	106	Nivel Central
		Pensiones	29 de sept.	2	20	Nivel Central
		Diplomado Derechos Humanos y fortalecimiento de la acción pública con énfasis en personas privadas de la libertad	3 de jul. a 4 de sept.	72	11	Regional Santander
	Institucional	Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo y socialización de nuevos lineamientos del Sistema de Gestión de Calidad	16 de dic.	2	16	Nivel Central (Subdirección de Gestión del Talento Humano)



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo y socialización de nuevos lineamientos del Sistema de Gestión de Calidad	17 de dic.	2	16	Nivel Central (Subdirección de Gestión del Talento Humano)
		V Congreso de Derecho Disciplinario	9 y 10 de julio	16	5	Nivel Central
		Nuevo Código Contencioso Administrativo	Del 8 de oct. al 26 de nov.	30	30	Nivel Central
		Administración del riesgo	10 al 24 de junio	24	14	Nivel Central
		Seminario taller en contratación	15 de mayo	4	28	Nivel Central
			25 de mayo	4	16	Nivel Central
			21 de agosto	4	17	Regional Atlántico
			28 de agosto	4	22	Regional Valle
			4 de sept.	4	22	Regional Santander

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional		11 de sept.	4	13	Regional Antioquia
			25 de sept.	4	43	Regional Nariño
			23 de oct.	4	29	Regional Tolima
			30 de oct.	4	17	Regional Meta
			06 de nov.	4	16	Regional Boyacá
			13 de nov.	4	9	Regional Norte de Santander
		Contratación Estatal	18 de junio	8	5	Nivel Central
		5° Congreso Internacional de Contratación Estatal y Presupuesto Público	1° y 2 de oct.	16	3	Secretaría General
						Grupo de Contratación
						Oficina de Planeación
		Decreto único reglamentario 1082 de 2015	15 de julio	8	3	Nivel Central



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Derecho de petición y Decretos de Reforma Administrativa	4 de agosto	1	18	Nivel Central (Subdirección de Gestión del Talento Humano)
			5 de agosto	1	16	Nivel Central (Subdirección de Gestión del Talento Humano)
		Legislación laboral y trabajo en equipo	26 y 27 de agosto	8		Nivel Central (Subdirección de Gestión del Talento Humano)
		Módulo de Eventos SIAF	15 de mayo	1	11	Nivel Central
		Curso virtual en herramientas de office (Word, Excel, Power Point)	Inicio 10 de agosto	48	77	Nivel Nacional
		Aplicación TRD CTO 242 de 2014, Socialización TRD, Manual de archivo y formatos	19 de feb.	2	8	Nivel Central
			Marzo	2	23	
			Abril	2	21	
			Mayo	2	72	
		Retos de la gestión en la administración pública	4 de junio	8	4	Nivel Central
		Tendencias internacionales en la gestión del talento humano	7 de julio	3	4	

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Actualización en la Gestión del Talento Humano	16 de julio	8	5	Nivel Central
		Uso de Plataforma PSIGMA Online y Pruebas Kompe V Estatal 15 y Antes Plus	17 de julio	3	5	
		Seminario en Gestión Documental en el Sector Público	30 de julio	8	2	
		Seminario de Administración Pública para Servidores Públicos Latinoamericanos	9 al 29 de oct.	120	1	Nivel Nacional
		Socialización sesiones Curso virtual en Gestión Documental	19 de nov.	2	21	Regional Tolima
		Finanzas Públicas y Presupuesto	2 de julio	8	8	Nivel Central
		Seminario-Taller en Estándares Internacionales de Contabilidad para el Sector Público IPSAS	31 de julio al 9 de oct.	36	30	
		Argumentación jurídica	20 de agosto a 26 de oct.	30	30	



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Socialización Código de Ética	28 de agosto	2	8	Regional Amazonas
		Reinducción (Curso virtual inducción, planeación, servicio al usuario, DD. HH. y DIH)	18 de junio	4	9	Regional Amazonas
			2 de julio	2,5	27	Regional Atlántico
			30 de junio	1,5	14	Regional Casanare
		Reinducción (planeación estratégica, cultura de servicio al ciudadano, DD. HH. y DIH, Ley de Transparencia)	10 de junio	1,5	13	Regional Cesar
		Reinducción (Curso virtual de inducción)	12 de junio	1,5	14	Regional Córdoba
		Reinducción (planeación estratégica)	10 de julio	1	12	
		Reinducción (cultura y servicio al ciudadano)	17 de julio	1	13	
		Reinducción (DD. HH. y DIH)	24 de julio	1	13	

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Seminario Taller Ley de Transparencia y del Derecho al acceso a la información pública nacional (1712 de 2014)	19 de oct.	2	85	Regional Córdoba
		Reinducción (Temas administrativos)	14 de agosto	1	10	
		Reinducción (Curso virtual inducción, planeación, servicio al usuario, DD. HH. y DIH)	25 de junio	2	10	Regional Urabá
		Reinducción-Curso Clima organizacional, Cultura de servicio	14 de sept. al 23 de nov.	32	13	
		Reinducción (Curso virtual)	24 de julio	2	16	Regional Magdalena Medio
		Reinducción (Curso virtual inducción, planeación, servicio al usuario, DD. HH. y DIH)	26 de junio	2	16	Regional Sucre



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Reinducción (planeación estratégica, cultura de DD. HH., Strategos, SIG - MECI, SIGA, Justicia transicional, Enfoque diferencial, Servicio al usuario, Modelo pedagógico, temas administrativos)	1° de julio	3	7	Regional Vichada
		Reinducción (SGTH, Gestión Técnica y Desarrollo Humano)	4 de marzo	4	27	Regional Antioquia
			5 de marzo	4	33	Regional Antioquia
			10 de marzo	4	31	Regional Santander
			11 de marzo	4	31	Regional Santander
			28 de julio	5	9	Regional Caquetá
			29 de julio	5	8	Regional Caquetá
			30 de julio	5	9	Regional Caquetá
			7 de julio	5	14	Regional Risaralda
			8 de julio	5	12	Regional Risaralda
			14 de julio	5	12	Regional Tolima
			15 de julio	5	13	Regional Tolima

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Reinducción (SGTH, Gestión Técnica y Desarrollo Humano)	22 de julio	5	23	Regional Valle
			23 de julio	5	22	Regional Valle
		Seminario Taller Ley de Transparencia y del Derecho al acceso a la información pública nacional (1712 de 2014)	30 de abril	2	29	Nivel Central
			13 de julio	2	33	Regional Santander
			17 de julio	2	57	Regional Antioquia
			24 de julio	2	37	Regional Valle
			3 de agosto	2	22	Regional Nariño
			4 de sept.	2	196	Regional Atlántico
			7 de sept.	2	137	Regional Boyacá
			18 de sept.	2	49	Regional Tolima
			1º de oct.	2	41	Regional Meta
			19 de oct.	2	85	Regional Córdoba
			6 de nov.	2	31	Regional Norte de Santander



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Seminario Taller Ley de Transparencia y del Derecho al acceso a la información pública nacional (1712 de 2014)	30 de nov.	2	68	Regional Huila
			21 de sept.	2	31	Regional Bogotá
			22 de sept.	2	33	
			4 de nov.	1	268	Regional Bogotá-Defensores Públicos
			28 de sept.	2	15	Regional Cundinamarca
			2 de oct.	2	15	
		Reinducción Situaciones Administrativas	14 de dic.	3	85	Dirección Nacional de Defensoría Pública
		Reinducción Situaciones Administrativas	15 y 16 de dic.	3	92	Regional Bogotá
		Inducción Básica Institucional	20, 21 y 22 de mayo	24	58	Nivel Central

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Institucional	Inducción Básica Institucional	07, 08 y 09 de oct.	24	57	Nivel Central
		Seminario Taller	Marzo -junio	60	66	Nivel Nacional
		Taller de Autocuidado PNUD	Marzo - mayo	16	70	Bogotá, Nivel Central, Cundinamarca, Meta, Boyacá, Valle, Caldas, Cauca, Risaralda, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Guajira, Nariño, Putumayo, Caquetá, Huila, Norte de Santander, Ocaña, Santander
	Desarrollo Personal	Módulo # 1: Relaciones interpersonales: Establecimiento de relaciones interpersonales y Comunicación asertiva	Febr. - abril	8	678	Nivel Central, Huila, Atlántico, Putumayo, Magdalena Medio, Norte de Santander, Meta, Magdalena, Córdoba, Risaralda
		Módulo # 2 Manejo y control de estrés: Trabajo en equipo, Resolución de conflictos y Manejo y control de estrés				



Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Desarrollo Personal	Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	7 de julio	2	14	Regional Risaralda
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	8 de julio	2	11	Regional Risaralda
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	14 de julio	2	11	Regional Tolima
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	15 de julio	2	11	Regional Tolima
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	22 de julio	2	22	Regional Valle
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	23 de julio	2	20	Regional Valle
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	29 de julio	2	9	Regional Caquetá
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	30 de julio	2	9	Regional Caquetá
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	21 de sept.	1	26	Regional Bogotá
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	22 de sept.	1	15	Regional Bogotá
		Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	28 de sept.	1	14	Regional Cundinamarca

Énfasis de acción	Línea de capacitación	Actividad académica	Fecha	Horas	Participantes	Dependencias y/o Regionales participantes
Fortalecimiento Institucional	Desarrollo Personal	Convivencia Laboral, Ley 1010 de 2006	2 de oct.	1	14	Regional Cundinamarca
		Curso Internacional sobre Gestión del Desempeño Individual en Instituciones Públicas	2 al 27 de nov.	15	1	Nivel Nacional
Total	81	-	1.441	4.450		

1.2. Gestión administrativa

Durante el 2015 se logró intervenir un total de 400 metros lineales de procesos técnicos de organización de archivos de conformidad con los lineamientos internos y la normatividad vigente que regula la materia. Con un total de 200 metros lineales se apoyó a nueve (9) dependencias del Nivel Central¹ en los procesos de organización de archivos rezagados. Asimismo en el Nivel Regional se logró apoyar a cuatro (4) Defensorías Regionales², con la aplicación de procesos técnicos de organización de archivos para un total intervenido de 200 metros lineales.

Por otra parte, la Subdirección Administrativa, por medio del Grupo de Gestión Documental, elaboró en el 2015 la actualización de instructivos de gestión documental, formatos, construyó lineamientos internos respecto al proceso de organización de archivos de gestión, producción y trámite de comunicaciones oficiales, conformación de unidades de correspondencia y actualización de procedimientos. Respecto

1 Delegada para la Orientación y Asesoría de la Víctimas del Conflicto Armado. Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - SAT, pertenecientes al proyecto tierra incógnita, Organización de Archivos y procesos técnicos de la Regional Bogotá, Centro de Atención al Ciudadano (CAC), Organización de Archivos y procesos técnicos de la Regional Bogotá, Centro de Atención al Ciudadano (CAC), Víctimas. Grupo de Contratación, Subdirección de Gestión del Talento Humano, Subdirección Financiera, Pagaduría, Despacho Vicedefensor, Subdirección Administrativa, Correspondencia, Trámites Regionales, Archivo.

2 Regional Meta, Magdalena Medio, Urabá, Santander.



al proceso de actualización y aplicación de las Tablas de Retención Documental de la Defensoría del Pueblo, la Subdirección Administrativa - Grupo de Gestión Documental con el apoyo de la empresa contratista que elaboró las nuevas TRD, realizaron las modificaciones y ajustes requeridos por el Archivo General de la Nación y nuevamente fueron radicadas ante esta Entidad el 11 de noviembre de 2015 con el fin de que se iniciara el proceso de revisión técnica y convalidación.

1.2.1. Mantenimiento de las Sedes Regionales de la Defensoría del Pueblo

De acuerdo a los recursos asignados en el Decreto de liquidación para la vigencia del año 2015, la Defensoría del Pueblo a través de la Subdirección Administrativa y de acuerdo con el Plan de Compras para el año 2015, procedió a realizar la distribución de los recursos por rubros presupuestales, con el fin de atender las necesidades de la Regionales de la Entidad, como se detalla en el siguiente cuadro en el cual se especifica el concepto del trámite y los pagos efectuados.

Tabla 2. Mantenimiento en sedes regionales

Regional	Mantenimiento y adecuación locativa "obra civil"	Mantenimiento equipos de oficina	Mantenimiento aires acondicionados	Caja menor	Valor
Atlántico			Mantenimiento aires acondicionados		\$460.000
Boyacá				Demolición lavadero, elaboración de poceta para traperos, instalación puntos de agua potable, arreglo puerta baño	\$410.000
Cauca				Cilindro revelador de la fotocopidora Brother DR520	\$197.200

Regional	Mantenimiento y adecuación locativa "obra civil"	Mantenimiento equipos de oficina	Mantenimiento aires acondicionados	Caja menor	Valor
Córdoba			Mantenimiento aires acondicionados		\$3.300.000
				Tala de árbol	\$900.000
		Mantenimiento fotocopiadoras			\$1.100.000
	Suministro subestación eléctrica trifásica				\$38.848.191
Chocó	Adecuaciones locativas "obra civil"				\$26.985.000
	Mantenimiento cubierta				\$40.338.620
Magdalena			Mantenimiento aires acondicionados		\$1.512.000
Magdalena Medio				Adquisición 5 lámparas	\$745.000
				Arreglo goteras, fachada y cubierta	\$400.000
			Mantenimiento aires acondicionados		\$1.980.000
Meta				Mantenimiento cielorraso	\$600.000
				Reparación cubierta	\$350.000



Regional	Mantenimiento y adecuación locativa "obra civil"	Mantenimiento equipos de oficina	Mantenimiento aires acondicionados	Caja menor	Valor
Nariño				Cambio de los flotadores para 5 baños e impermeabilización de humedad	\$350.000
				Reparación tanque elevado y cubierta	\$405.000
		Mantenimiento fotocopiadoras			\$1.157.996
Norte de Santander				Consumible impresoras HP3005DN	\$360.000
				Cambio de dos unidades fusores impresora de HP P3005	\$480.000
			Mantenimiento aires acondicionados		\$2.943.200
Putumayo				Mantenimiento fotocopiadora	\$440.000
Quindío		Mantenimiento fotocopiadoras e impresoras			\$6.710.600
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Adecuaciones locativas "obra civil"				\$29.306.270

Regional	Mantenimiento y adecuación locativa "obra civil"	Mantenimiento equipos de oficina	Mantenimiento aires acondicionados	Caja menor	Valor
Santander	Servicio de transporte y embalaje de equipos de laboratorio desde la Defensoría Norte de Santander (Cúcuta) hasta Defensoría Santander (Bucaramanga)				\$12.700.000
	Adecuaciones locativo "obra civil"				\$31.545.760
Tolima				Mantenimiento UPS	\$464.000
				Reparación fuga de agua	\$359.000
		Mantenimiento fotocopiadoras			\$2.100.000
Urabá					
Valle del Cauca	Adecuaciones locativas "obra civil"				\$34.659.531
				Valor Total	\$242.107.368,00

1.2.1.1. Adquisición y adecuación de sedes regionales

De acuerdo con el presupuesto asignado, se realizó la adquisición de las sedes regionales de La Guajira y Quindío, la adecuación de la sede regional Guajira, la remode-



lación y modernización del auditorio ubicado en la carrera 9ª con calle 16 de Bogotá, los cuales se detallan a continuación:

a) Adquisición sede regional Guajira

Se realizó la adquisición del inmueble ubicado en la carrera 10 14ª-21 de la ciudad de Riohacha, departamento de La Guajira por valor de \$2.175.560.000, el cual tuvo aportes por parte de la Gobernación de La Guajira de \$1.200 millones y de la Defensoría del Pueblo de **\$975.560.000**.

b) Adecuación sede regional Guajira

Mediante el contrato 370 de 2015, se contrataron las obras para la adecuación del inmueble adquirido por valor de \$286.853.362.

c) Adquisición sede regional Quindío

Mediante escritura pública 4472 del 17 de diciembre de 2015, se realizó la adquisición del inmueble ubicado en la Carrera 13 14N-47, calles 14N y 15N de Armenia, departamento del Quindío, por valor de \$3.505.940.000, y como parte de pago se pactó la entrega del inmueble en donde funciona la regional, avaluado en \$702.457.600; por otro lado, la suma de \$2.803.482.400. Asimismo, se realizó el pago de los gastos notariales por valor de \$42.071.300, para un presupuesto total del proyecto de inversión de \$2.845.553.700.

En este sentido, es necesario indicar que el valor inicial del inmueble era de \$4.017.722.559 y que, posteriormente, mediante avalúo realizado por el IGAC se determinó el valor del inmueble en \$3.505.940.000, precio por el que finalmente fue adquirido, obteniéndose un ahorro de \$511.782.559.

d) Adecuación auditorio regionales Bogotá y Cundinamarca

Mediante contrato 384 de 2015 se contrató la remodelación y modernización del auditorio ubicado en la sede centro de la Defensoría del Pueblo, el cual incluye la realización del diseño interior y de detalle; instalaciones eléctricas y mecánicas; cableado estructurado; suministro y dotación de muebles para garantizar su óptimo

funcionamiento, por valor de \$1.369.200.868, de los cuales \$684.600.434 corresponden a la vigencia 2015 y el valor restante de \$684.600.434, de la vigencia 2016. Asimismo, mediante contrato 349 de 2015 se realizó la adquisición de los equipos de audio y video por valor de \$400.000.000.

e) Construcción de la sede Central

En 2015 se adelantaron los procesos licitatorios para realizar las obras y la intervención de la demolición y construcción de las obras de los bloques A y B de la sede del nivel central de la Defensoría del Pueblo, ubicadas en Bogotá en la calle 55 10-32, adelantar sus obras complementarias y su amueblamiento.

Se llevó a cabo la licitación LIC 003-2015 para la realización de las obras, por ello se suscribió el contrato 380 de 2015 con el Consorcio San José por valor de \$41.992.855.000, en el cual se estipuló un anticipo por valor de \$12.783.000.000 que corresponden a la vigencia 2015 y los restantes \$29.209.855.000 mediante vigencias futuras de los años 2016 y 2017.

Adicionalmente, se adelantó el concurso de méritos CM 002-2015 cuyo objeto es la interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera de las obras de demolición y construcción, el cual fue adjudicado al Consorcio Proeza - Medir 2, y se suscribió el contrato 381 de 2015, por valor de \$4.471.052.960 de los cuales corresponden \$803.500.000 a la vigencia 2015 y los restantes \$3.667.552.960 a vigencias futuras del 2016 y 2017.

1.2.1.2. Adquisición de Tecnologías de información para las Sedes de la Defensoría del Pueblo

La infraestructura de la Defensoría del Pueblo en su componente de red física, lógica y eléctrica, implementada inicialmente en la Entidad, ya no responde de manera eficiente a los actuales requerimientos y necesidades de las áreas usuarias, tanto en el nivel central como en el nivel regional, resultado de la obsolescencia sobre gran parte de su infraestructura informática, de red y comunicaciones; lo que limita una respuesta eficiente a los actuales requerimientos o necesidades de las áreas institu-



cionales, tanto a nivel central y regional, así como frente a los requerimientos de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) actuales.

Para cumplir de forma oportuna y brindar los servicios de conexión en cada puesto de trabajo y lograr el normal funcionamiento en la Entidad, fue necesario priorizar la renovación de los switch de red del nivel central y de las regionales Putumayo, Santander, Tolima, Meta y Arauca.

Se suscribió el contrato 349 de 2015, mediante el cual se realizó la adquisición de veintiocho (28) switch de borde y un (1) switch core, por valor de \$484.616.209_.

Los switch adquiridos se distribuyeron así:

Tabla 3. Distribución de equipos de comunicaciones

Ítem		Sede	Cantidad
Switch Core 12 Puertos FO Capa 3	Cisco catalyst 3850-12S-E	Bogotá	1
Switch 48 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst 2960X-48PS-L – WS-C2960X-48LPS-L	Bogotá	17
Switch 24 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst WS-C2960X- 24LPS-S	Bogotá	5
Switch 48 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst 2960X-48PS-L – WS-C2960X-48LPS-L	Putumayo	1
Switch 48 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst 2960X-48PS-L – WS-C2960X-48LPS-L	Santander	2
Switch 48 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst 2960X-48PS-L – WS-C2960X-48LPS-L	Tolima	1
Switch 24 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst WS-C2960X- 24LPS-S	Meta	1
Switch 48 Puer- tos Capa 2	Cisco Catalyst 2960X-48PS-L – WS-C2960X-48LPS-L	Arauca	1
Total			29

Finalmente, con la suscripción del contrato 312 de 2015 por valor de \$418.749.740 se realizó la ampliación de la infraestructura telefónica IP existente, mediante la adquisición de doscientos veinte (220) nuevos teléfonos con sus respectivas licencias y otros equipos, con el fin de reemplazar la planta telefónica análoga, lo cual redundará en el mejoramiento de las comunicaciones en la Entidad.

1.3. Gestión financiera y presupuestal

De acuerdo con el Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014, por el cual se liquida el presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2015, artículo 5° del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011 y la Resolución 069 del 29 de diciembre de 2011, expedida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, el cual establece el plan de cuentas a que se refiere el artículo 5° del Decreto 4836 de 2011, a la Defensoría del Pueblo le fue asignado un presupuesto de \$452.212.473.220 para el 2015 frente a \$381.167.000.000 del año inmediatamente anterior, presentando un incremento total del 18,64%.

Tabla 4. Variación presupuestal años 2014-2015

Descripción	Apropiación definitiva					
	2014		2015		Variación	
	Vigente	% de parti.	Vigente	% de parti.	Absoluta	Relativa
Funcionamiento	351.346.000.000	92%	415.311.600.000	92%	63.965.600.000	18,21%
Inversión	29.821.000.000	8%	36.900.873.220	8%	7.079.873.220	23,74%
Total acumulado	381.167.000.000	100%	452.212.473.220	100%	71.045.473.220	18,64%

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF

Tabla 5. Ejecución compromisos, funcionamiento

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Gastos de personal	136.363.000.000	33%	135.482.507.010	99%
Gastos generales	20.167.700.000	5%	17.929.248.675	89%
Transferencias corrientes	258.780.900.000	62%	237.421.597.733	92%
Total	415.311.600.000	100%	390.833.353.418	94%

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF

Los gastos de funcionamiento de los gastos de personal respecto a la ejecución presupuestal desarrollada durante la vigencia 2015, se puede notar que del total de recursos apropiados equivalentes a \$136.363 millones, se obtuvo un nivel de ejecución de \$135.482 millones, correspondientes al 99% del total de los recursos apropiados, nivel que corresponde a un indicador de alto cumplimiento. En términos generales la Institución logró una ejecución del 94%, mostrando un buen desempeño presupuestal en la vigencia que termina.

En cuanto a los gastos de personal en la Tabla 6 se relacionan cada una de las cuentas que componen la apropiación y el compromiso ejecutado, así como el porcentaje de cumplimiento. En sueldos de personal la apropiación correspondió al 56.96% del total de gastos de personal, teniendo en cuenta la contratación de nuevos funcionarios en forma progresiva; por esta razón se dio una ejecución del ciento por ciento, viéndose directamente afectada la prima técnica que tiene relación directa con los sueldos del personal y que presenta una ejecución del ciento por ciento; en síntesis, la ejecución del gasto de personal presenta una ejecución excelente llegando al 99% del presupuesto asignado para el año 2015.

Tabla 6. Ejecución compromisos, gastos de personal

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Sueldos de personal de nómina	77.666.118.000	56,96%	77.463.323.837	100%

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Prima técnica	1.484.281.000	1,09%	1.479.026.628	100%
Otros	20.262.315.000	14,86%	20.074.981.536	99%
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	646.392.000	0,47%	617.851.502	96%
Servicios personales indirectos	2.220.000.000	1,63%	2.054.288.098	93%
Al sector privado	18.109.583.000	13,28%	17.944.910.118	99%
Al sector público	11.472.791.000	8,41%	11.404.022.947	99%
Aportes al ICBF	2.689.440.000	1,97%	2.666.446.823	99%
Aportes al Sena	454.270.000	0,33%	444.503.894	98%
Aportes a la ESAP	454.270.000	0,33%	444.503.919	98%
Aportes a Escuelas Industriales	903.540.000	0,66%	888.647.708	98%
Total	136.363.000.000	100%	135.482.507.010	99%

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF.

Tabla 7. Ejecución compromisos, transferencias

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Orden nacional	560.000.000	0,22%	538.079.953	96%
Otras transferencias de previsión y seguridad social	1.000.000.000	0,39%	960.184.596	96%
Sentencias y conciliaciones	117.000.000	0,05%	116.734.832	100%
Comisión Búsqueda de Personas Desaparecidas(Ley 589/2000)	431.000.000	0,17%	341.777.967	79%
Defensoría Pública(Ley 24/92)	192.477.900.000	74,38%	190.339.475.200	99%



Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Fondo para la Defensa, Derechos e Intereses Colectivos (Ley 472/98)	63.654.000.000	24,60%	45.125.345.185	71%
Otras Transferencias	0	0,00%	0	0%
Fondo Especial Comisión Nal. de Búsqueda (Art. 18 Ley 971/2005)	541.000.000	0,21%	0	0%
Total	258.780.900.000	100%	237.421.597.733	92%

Fuente: Consolidación Información - Reporte SIIF.

Como se observa en la Tabla 7 la Dirección Nacional de Defensoría Pública tiene la apropiación más alta de todo el presupuesto de la Defensoría del Pueblo con \$192.477.900 representada en el 74.38%, comprometió un valor de \$190.339.475.200 ejecutando una participación del 99% comprometido; para el orden nacional y otras transferencias de previsión y seguridad social se evidencia un cumplimiento del 96% como los rubros de mayor cumplimiento; la ejecución con menor participación porcentual está reflejada en Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos (Ley 472/98) presentándose por diferentes motivos como inconsistencias en la documentación el proceso de comprometer los pagos, evidenciando una ejecución del 71%. Asimismo en la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas se ejecutó solo el 79% de los compromisos, para el caso de Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda (Art. 18 Ley 971/2005) presentó una apropiación de \$541.000.000 equivalente al 0.21% sin comprometer ningún valor, por esta razón el porcentaje es cero (0).

Tabla 8. Ejecución compromisos, inversión

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Aprovisionamiento de condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del Nivel Central de la Defensoría del Pueblo	14.000.000.000	37,94%	13.982.742.295	100%

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación en las sedes regionales de la Defensoría del Pueblo	6.721.000.000	18,21%	5.544.540.566	82%
Ampliación modernización de los sistemas de información plataforma computacional y telecomunicaciones y seguridad informática	489.360.000	1,33%	484.616.209	99%
Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC. Para grupos y sujetos de especial protección nacional	428.190.000	1,16%	378.277.016	88%
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional	1.700.000.000	4,61%	1.533.456.849	90%
Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional	244.773.220	0,66%	209.698.055	86%
Implementación del modelo organizacional para la cualificación integral del talento humano a nivel nacional	489.360.000	1,33%	488.875.204	100%
Implementación de la estrategia de atención defensorial descentralizada a la población rural en Colombia	600.000.000	1,63%	583.452.789	97%



Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores nacionales	900.000.000	2,44%	822.043.148	91%
Implementación Sistema de Gestión Documental de la Defensoría del Pueblo a Nivel Nacional	428.190.000	1,16%	-	0%
Fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional	3.950.000.000	10,70%	3.920.276.088	99%
Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional	3.950.000.000	10,70%	3.890.330.016	98%
Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley	800.000.000	2,17%	756.321.914	95%
Consolidación del Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH	2.200.000.000	5,96%	2.139.142.785	97%
Total	36.900.873.220	100%	34.733.772.934	94%

1.4. Gestión contractual

Durante la vigencia 2015, la Entidad suscribió 358 contratos distribuidos en la modalidad de contratación directa, resumiendo los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, así como los de arrendamiento de inmuebles, compraventas, interadministrativos, entre otros. La segunda modalidad de los procesos de contratación pública surtidos se relacionan con licitaciones públicas, concurso de méritos, selecciones abreviadas incluidas la subasta, invitaciones públicas de mínima cuantía y la nueva alternativa para contratar la necesidad de bienes o servicios, conocida como Acuerdos Marco de Precios.

Tabla 9. Distribución presupuestal y porcentual de la contratación 2015

Contratación	Valor ejecutado	%
Contratación directa	40.126.661.648	40,0
Procesos de contratación	60.105.343.609	60,0
Total general	100.232.005.257	100

Fuente: Base de Datos Contratación 2015.

La contratación directa reúne todos los contratos que celebra la Entidad, para los cuales no adelanta ningún proceso público como la licitación pública, la selección abreviada, entre otros. La siguiente es la relación de contratos de acuerdo con su clase.

Tabla 10. Cantidad y porcentaje de contratos por clase

Clase de contrato	Total	%
Arrendamiento	18	5,0
Compraventa	6	1,7
Convenio interinstitucional	7	2,0
Donación	2	0,6
Interadministrativo	12	3,4
Obra	1	0,3



Clase de contrato	Total	%
Prestación de servicios de apoyo a la gestión	150	41,9
Prestación de servicios profesionales	157	43,9
Suscripción	5	1,4
Total general	358	100

Fuente: Base de Datos Contratación 2015.

Se aprecia que del total de 358 contratos tramitados, cerca del 44% tuvieron como objeto el desarrollo de actividades de carácter profesional. El total de los contratos se tramitaron para las siguientes dependencias:

Tabla 11. Cantidad de contratos por dependencia

Dependencia solicitante	Total	%
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	7	2,0
Defensoría Delegada para la Política Criminal Penitenciaria	1	0,3
Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas	12	3,4
Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno	87	24,3
Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - SAT	26	7,3
Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad	2	0,6
Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras	9	2,5
Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	21	5,9
Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	4	1,1
Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	5	1,4
Dirección Nacional de Defensoría Pública	6	1,7
Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos	17	4,7
Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales	2	0,6
Grupo de Sistemas	7	2,0

Dependencia solicitante	Total	%
Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	20	5,6
Oficina de Planeación	1	0,3
Regional Antioquia	1	0,3
Regional Atlántico	3	0,8
Regional Boyacá	2	0,6
Regional Caldas	1	0,3
Regional Caquetá	1	0,3
Regional Casanare	1	0,3
Regional Córdoba	1	0,3
Regional Guajira	1	0,3
Regional Guaviare	1	0,3
Regional Huila	1	0,3
Regional Meta	1	0,3
Regional Ocaña	1	0,3
Regional Putumayo	2	0,6
Regional Sucre	1	0,3
Regional Vaupés	1	0,3
Regional Vichada	1	0,3
Secretaría General	84	23,5
Subdirección Administrativa	13	3,6
Subdirección de Gestión del Talento Humano	10	2,8
Subdirección Financiera	1	0,3
Unidad de Asuntos Internacionales	3	0,8
Total general	358	100

Fuente: Base de Datos Contratación 2015.

La Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno se destaca por representar más del 24% de los contratos celebrados. La Secretaría General jalona fuertemente la contratación directa en la Defensoría del Pueblo, ubicándose en el segundo lugar con un total de 84 contratos.



1.4.1. Procesos de Contratación Pública

Los procesos de contratación pública estatal se caracterizan por ser procesos abiertos en los que pueden participar todas las personas naturales o jurídicas y asociaciones legalmente constituidas, a partir del conocimiento de los documentos de ley que la Entidad hace públicos en el portal de contratación estatal. La tabla 12 resume las modalidades de contratación que se surtieron en 2015.

Tabla 12. Modalidades de contratación

Modalidad de contratación	Total	%
Acuerdo marco de precios	5	2,3
Concurso de méritos	1	0,5
Invitación pública de mínima cuantía	176	82,6
Licitación pública	4	1,9
Selección abreviada	27	12,7
Total general	213	100

Fuente: Base de Datos Contratación 2015.

De acuerdo a los datos, el 82.6% de los procesos adelantados por la Entidad fueron por la modalidad de invitación pública de mínima cuantía, la cual, por ser la más sencilla y expedita, facilita la adquisición de los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades de la Entidad. De igual forma, se observa que el 78% de dicho presupuesto fue destinado a necesidades contratadas a través de la modalidad de Licitación Pública. Las invitaciones públicas de mínima cuantía que superaron en amplio número a las licitaciones (176 invitaciones frente a 4 licitaciones) representaron apenas el 2% de la ejecución.

Tabla 13. Presupuesto ejecutado por modalidad de contratación

Modalidad de contratación	Total	%
Acuerdo Marco de Precios	3.566.136.816	6
Concurso de Méritos	4.471.050.960	7
Invitación Pública de Mínima Cuantía	1.263.030.144	2
Licitación Pública	47.055.234.477	78
Selección Abreviada	3.749.891.212	6
Total general	60.105.343.609	100

Fuente: Base de Datos Contratación 2015.

1.5. Gestión en cultura y servicio al ciudadano

Durante el 2015, se tramitaron en la Sede Central de la Defensoría del Pueblo, un total de 115 PQRSDf, a través de los diferentes canales de atención. En las sedes regionales, se recibieron 322 PQRSDf obtenidas durante enero-diciembre de 2015.

Tabla 14. Distribución de PQRSDf nivel Central

Tipo de PQR-SDF	Enero-diciembre 2015	Porcentaje %
Petición	3	2,61%
Quejas	65	56,52%
Reclamos	36	31,30%
Sugerencias	2	1,74%
Denuncias	4	3,48%
Felicitaciones	5	4,35%
Total	115	100%

Fuente: Sistema Integrado de PQRSDf.

En la tabla 14 se evidencia que un gran porcentaje de las PQRSDf corresponde a quejas, lo que significa que la mayoría de los usuarios prefieren utilizar este medio



para manifestar no estar de acuerdo con la actitud de alguno de los servidores o defensores públicos o porque los servicios ofrecidos no satisfacen sus intereses.

Analizando las temáticas de los casos sobre los cuales se formulan reclamos, podemos observar que la mayoría de ellos se presentaron en búsqueda de un mejor servicio y atención personalizada en el CAC Bogotá, ya que algunas personas requieren agilidad en sus consultas profesionales. De estos se puede establecer que algunos de ellos provienen de personas recurrentes a la entidad, es decir, de usuarios que se acercan a la Sede Central de la Defensoría del Pueblo solicitando nuevas asesorías profesionales que ya han sido atendidas, tramitadas o finalizadas.

De este grupo, se siguen observando ciudadanos que requieren atención psicológica especializada, considerando a la Defensoría del Pueblo como la entidad que se encuentra en la obligación de resolverle su reclamo.

Tabla 15. Distribución de PQRSDF sedes regionales

Tipo de PQRSDF	Enero-diciembre 2015	Porcentaje
Petición	7	2,17%
Quejas	98	30,43%
Reclamos	2	0,62%
Sugerencias	48	14,91%
Denuncias	4	1,24%
Felicitaciones	163	50,62%
Total	322	100%

En la tabla 15 se puede observar que en 2015 se presentaron mayor número de felicitaciones (163) debido a la gestión realizada por el personal de las diferentes sedes a nivel regional en el país. En este periodo se tramitaron 98 quejas que equivalen al 30,43% del total de las PQRSDF, en las que los usuarios tienen la opción de comunicar su inconformismo por la atención recibida de servidores y defensores públicos. Cabe resaltar que cuando las quejas en contra de un servidor o un defensor públi-

co... Las 48 sugerencias recibidas equivalen a 14,91% de las PQRSDE, en su mayoría, son en contra de las instalaciones físicas de las sedes.

1.5.1. Capacitaciones a servidores públicos

Continuando con la estrategia de sensibilización y divulgación de temas concernientes al servicio y cultura al usuario, iniciado en el 2014, la Secretaría General ha liderado 30 capacitaciones con las que se beneficiaron 1.577 servidores públicos a nivel nacional en el 2015,.

Tabla 16. Capacitaciones ejecutadas 2015

Regional o dependencia	Fechas	Asistentes
Regional Bogotá U-10 U-11	12 de febrero de 2015	29
Regional Bogotá U-8 U-9	13 de febrero de 2015	29
Regional Bogotá U-6 U-7	19 de febrero de 2015	34
Regional Bogotá U-4 U-5	24 de febrero de 2015	25
Regional Bogotá U-2 U-3	27 de febrero de 2015	56
Regional Bogotá Ley 600 PM Postulad	4 de marzo de 2015	46
Regional Arauca	5 de marzo de 2015	28
Regional Bogotá Justicia y Paz	6 de marzo de 2015	40
Regional Bogotá Víctimas Menores	19 de marzo de 2015	7
Regional Bogotá Adolescentes	24 de marzo de 2015	19
Regional Bogotá U-12 U-13	6 de abril de 2015	27
Regional Bogotá Área no Penal	13 de abril de 2015	105
Regional Urabá	23 de abril de 2015	32
Regional Sucre	27 de abril de 2015	57
Inducción Básica Institucional	21 de mayo de 2015	74
Ingenieros de Sistemas	25 de mayo de 2015	36
Regional Tolima	26 de mayo de 2015	37
Red de Formadores	27 de mayo de 2015	36



Regional o dependencia	Fechas	Asistentes
Regional Huila	28 de mayo de 2015	33
Regional Putumayo	1 de junio de 2015	26
Regional Caquetá	3 de junio de 2015	26
Regional Cauca	8 de julio de 2015	120
Regional Valle del Cauca	9 de julio de 2015	35
Regional Norte de Santander	5 de agosto de 2015	118
Regional Santander	6 de agosto de 2015	135
Regional Risaralda	21 de agosto de 2015	20
Regional Boyacá	7 de septiembre de 2015	139
Regional Amazonas	11 de septiembre de 2015	19
Regional Guaviare	23 de septiembre de 2015	23
Regional Meta	25 de septiembre de 2015	100
Regional Ocaña	28 de octubre de 2015	20
Regional Magdalena Medio	29 de octubre de 2015	65
Total		1577

Fuente: Área de Cultura y Servicio al Usuario Secretaría General.

1.5.2. Ferias de Servicio al Ciudadano

La Secretaría General ha liderado durante el 2015 la participación de la Defensoría del Pueblo en las Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano, las cuales son una iniciativa del “Programa Nacional de Servicio al Ciudadano” del Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyadas por la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, articulando Entidades de la Administración Pública Nacional (APN) con el propósito de acercar al territorio, el Estado y con el fin de facilitar el acceso a todos los servicios, trámites, programas y campañas que ofrecen las diferentes entidades de la APN.

Tabla 17. Asistencia a las ferias de servicio al ciudadano 2015

Lugar	Fecha	Personas atendidas	Asesoría	Toma de declaraciones	Publicaciones entregadas
Turbo	27/04/ 2015	124	70	24	245
Pitalito	30/05/ 2015	118	66	20	122
Buenaventura	11/06/2015	79	26	53	70
La Virginia	22/08/2015	95	95	20	122
Acacías	26/09/2015	105	68	15	120
Total		521	325	122	679

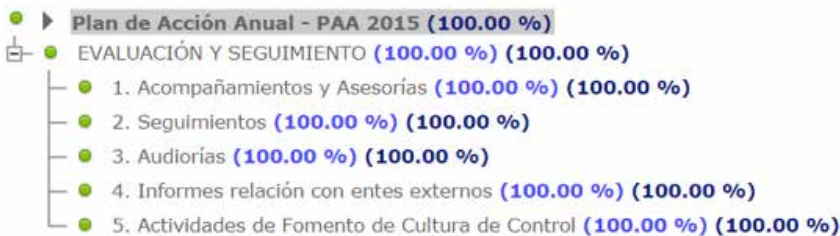
Fuente: Área de Cultura y Servicio al Usuario Secretaría General.

1.6. Gestión Oficina de Control Interno

La Oficina de Control Interno hace parte de la estructura de la entidad con funciones específicas de asesoría y evaluación de los controles establecidos en la entidad, así como el desarrollo de la cultura del autocontrol.

Conforme al cronograma aprobado a la Oficina de Control Interno por el Comité de Coordinación de Control Interno, se realizaron las actividades definidas en la Ley 87 de 1993 con autonomía y neutralidad, contándose con las evidencias que soportan el Plan General de Actividades de la vigencia 2015.

Durante la vigencia 2015 se dio cumplimiento con los cinco (5) roles establecidos por la ley, obteniéndose los siguientes porcentajes de ejecución:



Fuente: Sistema de Información Estratégico.



Ahora bien, con el fin de fomentar la cultura del autocontrol, la Oficina de Control Interno creó el personaje “Constantino Constante”, con el fin de impactar el tema de autocontrol, junto con el diseño de estrategias para que los servidores de la entidad se apropiaran del tema de autocontrol (publicación video autocontrol, realización de charlas sobre autocontrol, boletines informativos, entre otros).

Sobre la contribución al Plan Operativo Estratégico, la Oficina de Control Interno aportó el ciento por ciento según lo programado.

En lo referente a los informes pormenorizados del Sistema del Control Interno previstos en el Estatuto Anticorrupción se expidieron y publicaron en la página web de la entidad de forma cuatrimestral, formulando acciones de mejora, así como el debido diligenciamiento de la encuesta anual del MECL, incluyendo el informe analítico, siendo importante explicar que como aún el Departamento Administrativo de la Función Pública no ha hecho el cierre y consolidación de los resultados vigencia 2015, no fue posible incluir estos resultados en el presente informe.

1.7. Gestión Oficina de Asuntos Internacionales

La Oficina de Asuntos Internacionales (OAI) fue creada mediante el Decreto 025 del 10 de enero de 2014, el cual modificó la estructura orgánica y establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, a la que se le ha asignado funciones de Oficina Asesora del Despacho del Defensor del Pueblo en los temas de asuntos internacionales, de cooperación internacional y nacional y de colombianos en el exterior.

En 2014 se crearon dos grupos de trabajo en la Oficina de Asuntos Internacionales, a través de la Resolución 061, así: i) Grupo de Colombianos en el Exterior, ii) Grupo de Cooperación Internacional.

El presente informe se desarrolla en las tres líneas temáticas que están bajo la responsabilidad de la Oficina de Asuntos Internacionales que son:

1. Colombianos en el exterior.
2. Asuntos internacionales.
3. Cooperación internacional.

1.7.1. Colombianos en el exterior: Informe analítico y de gestión

En el marco de la Resolución 061, se asigna al Grupo de Colombianos en el Exterior las tareas de recibir las peticiones o denuncias por violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de colombianos en el exterior, hacer seguimiento de vulneraciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en zonas de frontera y asistir en la elaboración de informes relacionados con la gestión defensorial que se adelante con los beneficiarios de medidas cautelares y provisionales otorgadas por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente.

1.7.1.1. Registro y trámite de peticiones de colombianos en el exterior y extranjeros en Colombia

La Oficina de Asuntos Internacionales tiene la tarea de recibir las peticiones por violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de colombianos en el exterior, dar el respectivo trámite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, hacer seguimiento y llevar el registro de la gestión realizada entre otras. De acuerdo con el Sistema de Información Visión Web se registraron de enero a diciembre 31 de 2015, las siguientes peticiones.

Cuadro 1. Registro de peticiones Oficina de Asuntos Internacionales. Enero 2015-diciembre 2015

Tipo petición	Total
Queja	279
Solicitud	246
Asesoría	112
Total general	637

Fuente: Sistema de Información Visión Web-Defensoría del Pueblo 2015.

Con el fin de clasificar los casos en que la Oficina de Asuntos Internacionales debe atender las peticiones, es necesario precisar los criterios conforme a los cuales se desarrolla esta actividad defensorial, para el análisis, la gestión y terminación de es-



tas, por esta razón, la petición admitida será clasificada como se muestra en el cuadro anterior, según su naturaleza, en asesorías, solicitudes y quejas, resaltando que las asesorías y la solicitudes, si bien involucran derechos, no se refieren a violaciones o amenazas a los derechos humanos o DIH, característica única y exclusivamente de las quejas.

Para constatar la veracidad de las quejas recibidas, o prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de los colombianos residentes o en tránsito en territorio extranjero, o de los extranjeros residentes o en tránsito en territorio nacional, la Oficina de Asuntos Internacionales requiere la información que considere necesaria al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la entidad pública o privada, sin que pueda oponerse reserva alguna³.

De acuerdo con la base de datos organizada por el grupo de colombianos en el exterior, de la Oficina de Asuntos Internacionales, se tiene como referente que las peticiones presentadas por nuestros connacionales, provienen de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, China, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suecia, Venezuela y en Colombia, siendo Venezuela, Ecuador, México, Panamá y Perú los cinco países en los que se recibe el mayor número de peticiones⁴. Las peticiones registradas por los extranjeros en temas relacionados con asilo, refugio y repatriación, cuando corresponde a asistencia jurídica, son remitidas a la regional que por jurisdicción corresponda a efectos de asignar un defensor público.

Las autoridades que se señalan, como presuntos responsables de desconocer o de vulnerar los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior, de acuerdo con las peticiones registradas en el Sistema de Información Visión Web, corresponden a:

- Autoridades administrativas extranjeras de orden nacional.
- Autoridades judiciales extranjeras.

3 Artículo 28 de la Ley 24 de 1992.

4 De acuerdo con el Sistema de información Vision Web 2015: Venezuela: 262; Ecuador: 26; México: 25; Panamá: 25 y Perú: 20.

- Organismos de seguridad y Fuerza Pública extranjeras.
- Personal de seguridad en centros penitenciarios extranjeros.

En relación con las presuntas violaciones a los derechos humanos que se denunciaron ante esta oficina por colombianos en el exterior, se identificaron como los cinco más vulnerados: el debido proceso legal y las garantías judiciales, derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, integridad personal, salud y vida⁵; especialmente de colombianos privados de la libertad en el exterior que, de acuerdo con el número de peticiones registradas, corresponden a 207.

Con base en lo anterior, la gestión de la Oficina de Asuntos Internacionales, además de registrar las peticiones y requerir la información necesaria, hace seguimiento de tal manera que los peticionarios reciban una respuesta definitiva por parte las autoridades competentes, informándoles el estado de su trámite, sobre todo, cuando hay diferentes entidades involucradas en su respuesta.

Por lo anterior y desde la creación del Grupo de Colombianos en el Exterior, se observa un incremento de más del 200% en el registro de peticiones entre el año 2014 y 2015, pues en el año 2014 se registraron 96 peticiones y para el año 2015 un total de 246, tal como se expone en el Cuadro 1. Esto se debe al acompañamiento y seguimiento de cada uno de los casos y la agilidad con la que se tramitan cada una de las peticiones cuya sistematización ha permitido una mayor visibilización de la situación real de los connacionales como la generación del reporte estadístico que arroja el Sistema de Información Visión Web.

1.7.2. Verificación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en zonas de frontera

Desde la creación del Grupo de Colombianos en el Exterior, en el tema de frontera, se ha venido trabajando bajo la concepción de un modelo de gestión defensorial, ba-

5 De acuerdo con el Sistema de Información Visión Web 2015: Derecho al debido proceso legal y las garantías judiciales: 88; Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias: 69; Derecho a la integridad personal: 41; Derecho a la Salud: 5 y Derecho a la vida: 4.



sado en la complementariedad del servicio que permita garantizar el acceso, respeto y la protección de los derechos en el marco de los distintos flujos migratorios.

A continuación se presentarán los principales logros y actividades que se desarrollaron en el año 2015:

1.7.2.1. Rutas de atención al migrante

En aras de implementar la ruta interinstitucional de atención integral y humanitaria al migrante en situación de vulnerabilidad, se realizaron mesas de trabajo en los departamentos fronterizos que contaron con la presencia de las instituciones tanto del nivel central como del nivel local. En estos espacios se dieron a conocer los alcances institucionales en materia migratoria para la construcción de rutas de atención que dan respuesta a las necesidades de los colombianos y extranjeros en las zonas de frontera, y se identificaron los perfiles migratorios allegados a los diferentes departamentos y la atención que requieren.

Por lo anterior, se sugirió implementar mesas de trabajo con la finalidad de articular y coordinar las instituciones para brindar orientación, atención inmediata y ayuda humanitaria a los connacionales y extranjeros que llegan en situación de vulnerabilidad. En este orden de ideas se identificaron los siguientes hallazgos de carácter transversal en las fronteras:

- Impulsar acciones institucionales que se puedan desarrollar desde la competencia de cada una de las entidades para diseñar una red migrante.
- Capacitar a los funcionarios de la Fuerza Pública en frontera en temas de trata de personas, refugio, Conpes de frontera, derechos de migrantes y normatividad fronteriza.
- Articulación y diseño de un plan de contingencia con las misiones diplomáticas de los países de Cuba, Gana, Camerún, Haití, Bangladesh, Pakistán, Sri Lanka, Nepal y Nigeria, quienes son los extranjeros que están llegando en situación de vulnerabilidad.
- Proponer e instar a las entidades competentes a que se incluya en el plan de desarrollo departamental la problemática fronteriza.
- Implementar mesas de trabajo de análisis casuístico.

Dada la contingencia coyuntural que se presentó en la frontera con Venezuela, se priorizó la gestión defensorial en esta zona de frontera.

1.7.2.2. *Instalación Mesa Defensorial de Frontera*

En articulación con la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno y la Delegada para los Derechos Indígenas y Minorías Étnicas, se conformó la Mesa Defensorial de Frontera a efectos de coordinar y hacer un seguimiento articulado entre las tres delegadas y la Oficina de Asuntos Internacionales, de tal manera que la presencia de la Defensoría en las cinco fronteras tenga un mayor impacto.

En dicha mesa se tomó la iniciativa de elaborar un informe sobre flujos migratorios en las 5 zonas de frontera con el fin de entender las necesidades de la población, identificar los vacíos institucionales y proponer estrategias para mejorar las condiciones de vida y dignificar la movilidad en y a través de las fronteras, enfocándose en las personas que son o pueden llegar a ser víctimas de violaciones graves de derechos humanos. El proyecto planteó desarrollar actividades de investigación y un estudio de campo, con el objetivo de socializar este esfuerzo y alimentar los procesos de toma de decisiones.

El primer informe defensorial sobre fronteras terrestres se enfocó en uno de los múltiples aspectos de los derechos humanos en zonas de frontera: las experiencias migratorias de las personas, tanto nacionales como extranjeras, que viven y se movilizan cerca y a través de las fronteras colombianas. Dentro de este universo, se han seleccionado varios perfiles representativos de esta población, entre ellos, el estatus actual de las víctimas del conflicto armado interno que, estando en estas zonas, no necesariamente se encuentran en situación de movilidad; sin embargo, el hecho de vivir en una zona de frontera tiene un impacto directo sobre su experiencia, necesidades y acceso a derechos.

Con respecto al logro de este objetivo, el ACNUR está apoyando con asistencia técnica orientada a investigar y producir al final de este esfuerzo una publicación o Informe Defensorial de Zonas de Frontera que cristalice los hallazgos del trabajo conjunto, identificando las necesidades y oportunidades para la defensa de los dere-



chos fundamentales de la población en situación de movilidad en zonas de frontera y estableciendo recomendaciones para construir una política pública de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

Finalmente, la Defensoría utilizará los resultados de este informe para incrementar el conocimiento de las autoridades colombianas, la sociedad civil y los socios estratégicos e informar los procesos de toma de decisiones que afectan el bienestar de las poblaciones en movilidad en zonas fronterizas.

En cuanto a los avances alcanzados se destaca la elaboración del primer capítulo que se enfocó en el estudio del estado del arte normativo, institucional y conceptual de los temas fronterizos en Colombia.

Asimismo, se socializó y se capacitó a los Defensores Regionales y equipos de las delegadas respectivas para la implementación del instrumento metodológico mediante encuestas semiestructuradas; la visita en terreno a los municipios de Riohacha, Uribia y Maicao en el departamento de La Guajira por ser los más afectados con la dinámica de frontera, considerando, entre otros factores, el retorno de indígenas por la situación económica del vecino país. Se identificó en esta región una alta conflictividad intraclanil e interclanil, por la recuperación de territorios abandonados en razón del conflicto interno y/o situación económica; así como por el ingreso masivo y sin control de ciudadanos venezolanos en busca de oportunidades.

1.7.2.3. Situación de colombianos migrantes en la ruta andina

La comisión a Santiago de Chile estuvo orientada a la recolección, articulación y socialización de insumos en temáticas de política pública y normativa migratoria desde una perspectiva de derechos humanos, la cual conllevó a un acercamiento de apoyo con las instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y redes de migrantes, así como al conocimiento cercano de la situación migratoria y de derechos humanos de los connacionales en el territorio chileno.

De lo anterior se concluye que la población colombiana es en su mayoría afrodescendiente del Valle del Cauca y Nariño (Tumaco); las rutas más utilizadas para ingresar a Chile, en vía terrestre desde Colombia, son Ecuador, Perú o Bolivia, recorrido

que dura una semana aproximadamente con un costo de 800 dólares, llegando en situación de vulnerabilidad extrema y algunos con afectaciones psicológicas por las situaciones de violencia que vivieron en Colombia.

Existe una gran desinformación sobre trámites administrativos por parte de los organismos competentes en temas migratorios, como arbitrariedad y malos tratos por parte de las autoridades en frontera, Policía Internacional (PDI), también porque los colombianos son discriminados por raza y nacionalidad, teniendo como consecuencia una inserción laboral no calificada. Las mujeres trabajan en el servicio doméstico, peluquerías o en bares y los hombres se dedican a la construcción y a la minería.

En el marco de las visitas realizadas a la Cárcel de San Miguel (mujeres imputadas por los delitos de narcotráfico) y el “Centro de Cumplimiento Santiago Sur ex Penitenciaría de hombres” se reunieron 10 condenados, la mayoría también por narcotráfico y uno por el delito de trata de personas. En los dos encuentros se les preguntó por su situación jurídica y de derechos humanos. En cuanto a la situación jurídica manifestaron *“su inconformidad por parte del consulado a la no asistencia y apoyo a sus procesos, expresando que han tenido que pagar un abogado externo, asimismo solicitar más presencia por parte del cónsul”*. En lo relativo a la situación de derechos humanos manifiestan tener buen trato. Por lo anterior el seguimiento realizado, se recibió un informe por parte del Consulado de Colombia en Santiago de Chile en el que notificó la asistencia jurídica a cada una(o) de los connacionales detenidos y se comunicó la libertad de una de las connacionales entrevistadas.

Finalmente, dicho ejercicio contribuyó a un acercamiento con la coordinación de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

1.7.2.4. Asistencia a beneficiarios de medidas cautelares y provisionales otorgadas por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos

En la acepción que nos atañe, medidas cautelares significa prevención y equivale a un conjunto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo. Este mecanismo se encuentra previsto en el artículo 25 del reglamento de la CIDH, en el cual se establece que en situaciones de gravedad y urgencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar que



un Estado miembro adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto de una petición.

Estas medidas podrán ser solicitadas de manera individual o colectiva, a fin de prevenir daños irreparables debido al vínculo de las personas con una organización, comunidad determinada o indeterminada, pero determinable geográficamente, por un grupo o una colectividad.

En consecuencia, el número de medidas cautelares otorgadas no refleja el número de beneficiarios protegidos mediante su adopción, muchas de ellas extienden protección a más de una persona y en muchos casos a grupos, comunidades o pueblos indígenas. Sin embargo, considerando la situación y su examen a la luz de la información aportada por los beneficiarios y el Estado de Colombia, la CIDH podrá levantar medidas cautelares y proceder al archivo de los expedientes, sin perjuicio del derecho que les asiste a los peticionarios de una futura solicitud respecto de ellos mismos, toda vez que el cambio de sus circunstancias justifique una nueva evaluación.

En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su carácter es obligatorio en el orden interno en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud del artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia⁶.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las medidas provisionales proceden: “En casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

6 Corte Constitucional de Colombia, T-078-13, 14 de febrero de 2013 M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

De igual forma, las medidas provisionales son un acto jurídico adoptado por un organismo internacional con funciones jurisdiccionales, de obligatorio cumplimiento en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, así como por lo establecido para el efecto por la Constitución, las autoridades tienen la obligación de acatar de manera inmediata las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues el incumplimiento de estas decisiones constituyen una grave vulneración al debido proceso.

Con la función de “Apoyar y asistir en la elaboración de los informes relacionados con las gestiones defensoriales que se adelantan con los beneficiarios de medidas especiales de protección (medidas cautelares y provisionales), otorgadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, la Defensoría del Pueblo hace parte y asiste a las mesas interinstitucionales convocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este coordina las labores de seguimiento y concertación de las medidas cautelares y provisionales decretadas respectivamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través del Grupo de Asuntos de Protección e Información sobre Derechos Humanos (GAPID), que hace parte de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con la función de realizar el seguimiento y concertación de las medidas cautelares, así, como de los compromisos adquiridos por las distintas entidades del Estado, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia en relación con las medidas, convocando y coordinando las reuniones pertinentes”⁷, de acuerdo con la Resolución 736 de 2007, creadora del Grupo de Asuntos de Protección e Información sobre Derechos Humanos GAPID, en concordancia con el Decreto 3355 de 2009 y la Resolución 2011 de 2011.

De acuerdo con la base de datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, remitida a la Defensoría del Pueblo por la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores, a 30 de septiembre de 2015 se tienen vigentes 93 medidas cautelares y 6 provisionales para su seguimiento.

7 De acuerdo con la Resolución 736 de 2007, creadora del GAPID, en concordancia con el Decreto 3355 de 2009 y la Resolución 2011 de 2011, <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/right/national/relations>



A continuación se hace una relación de la asistencia y participación de la Defensoría a las mesas de seguimiento y concertación convocadas por la Cancillería:

Cuadro 2. Mesas de seguimiento y concertación asistidas

Mesas convocadas	Antecedentes	Gestión defensorial
Medidas cautelares comunidad indígena Wounaan	Adopción de las medidas necesarias para brindar asistencia humanitaria y atención médica a los beneficiarios, quienes se encuentran en situación de desplazamiento, y para garantizar su retorno al Resguardo Indígena de Santa Rosa de Guayacán en condiciones de dignidad y seguridad. 21 familias	Remisión informes de riesgo-SAT; Remisión informe defensorial - Regional, en la gestión que se realizó ante la Policía Nacional en relación con las fumigaciones aéreas con glifosato sobre estos resguardos, que provocaron contaminación de fuentes hídricas, cultivos, sitios sagrados y afectación a la salud, especialmente en los niños.
Medidas cautelares familias afrocolombianas del barrio La Playita	Adopción de las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los miembros de las 302 familias afrocolombianas que residen en la Calle San Francisco, barrio “La Playita”, que formarían parte del denominado espacio humanitario.	Remisión informe de las condiciones de atención que la institucionalidad local les ha dado a las 1028 personas que habitan en el espacio humanitario. Remisión informe del SAT a la Secretaría Técnica por persistencia de violación de DD. HH. y DIH; solicitud de medidas colectivas a la UNP; toma de declaración a la señora Doris Valenzuela con la Delegada de Víctimas y solicitud a la Unidad de Víctimas el traslado de domicilio; remisión a la Cancillería informe del Defensor comunitario, Casa de los Derechos de Buenaventura.
Medidas provisionales 19 comerciantes de Ocaña	Requerir al Estado de Colombia que adopte, sin dilación, las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal, para lo cual se deberá brindar participación a los beneficiarios de estas medidas o sus representantes en la planificación e implementación de las mismas y que, en general, se les mantenga informados sobre el avance de su ejecución.	Acompañamiento a las víctimas a las reuniones de seguimiento a su seguridad con la institucionalidad; informes de solicitud del estado de los procesos que se siguen ante la Cancillería; apoyo y mediador para que la UNP asuma la protección de los beneficiarios.

Mesas convocadas	Antecedentes	Gestión defensorial
Medidas cautelares organización femenina popular	La Comisión solicitó al gobierno de Colombia adoptar medidas urgentes para preservar su derecho a la vida y la integridad personal de estas personas.	Se reciben y se tramitan las peticiones ante las autoridades competentes como Fiscalía y Procuraduría. Se solicita a la peticionaria la lista de quienes han sido víctimas de amenazas, está pendiente el traslado de dicha lista a la Fiscalía.
Medidas provisionales Luz Elsia Almanza Suárez	Se reitera al Estado que dé participación a la beneficiaria en las medidas de planificación e implementación y que, en general, la mantenga informada sobre los avances en la ejecución de estas.	Se hace acompañamiento y asesoría a la beneficiaria, considerando que la beneficiaria es defensora importante de DD. HH. en la Comuna II en Barrancabermeja, zona microfocalizada dentro del programa de restitución de tierras. Se adelanta proceso de restitución de bienes usurpados por los paramilitares. Se ha solicitado a la Fiscalía sobre los resultados de las situaciones de amenaza presentados en contra de la beneficiaria. Se hace seguimiento a los compromisos institucionales.
Medidas cautelares 179 familias Vergel y Pedregal	Adopción de las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de las 179 familias de las veredas El Vergel y El Pedregal. Adopción de las medidas necesarias para garantizar el retorno en condiciones de seguridad de las familias desplazadas de las veredas El Vergel y El Pedregal.	Remisión informes de riesgo-SAT; remisión informe gestión defensorial - Regional Cauca
Medidas cautelares 29 familias desplazadas del municipio de Argelia	Adoptar las medidas necesarias para garantizar el retorno definitivo en condiciones de dignidad y seguridad de las familias. Informar sobre las diligencias realizadas para dar con el paradero de Over Herney Muñoz y Jesús Olivier Alvarado Muñoz; informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.	Requerimientos a las instituciones vinculadas de la medida en mención, especialmente, al Instituto de Desarrollo Rural (Incoder) y a la Unidad de Víctimas, para que se actúe y se sigan teniendo acciones con celeridad a fin de restituir el efectivo uso y posesión de los territorios solicitados. Por otra parte, fueron enviados los informes defensoriales al Ministerio de Relaciones Exteriores, visibilizando las acciones y acompañamiento constantes por la Regional Cauca por medio de sus defensores comunitarios, así como los informes del SAT.



Mesas convocadas	Antecedentes	Gestión defensorial
Medidas cautelares Embera Chamí	Adoptar, de conformidad con los peticionarios y el Cridec, las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad de los miembros de los resguardos y asentamientos de Cañamomo-Lomapieta, San Lorenzo, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Escopetera-Pirza, Totumal, La Trina, La Albania, Cerro Tacón, La Soledad, así como a favor de los miembros del Cridec, individualizados en la solicitud de los peticionarios, así como mecanismos de prevención y protección para las comunidades, incluyendo auxilio para su desplazamiento de resultar necesario.	Remisión de informe a la Cancillería de riesgos Caldas Riosucio-Supía; solicitud de protección a los gobernadores del resguardo Nuestra Señora Candelaria de la Montaña; se realizó presentación del SAT a promotores del ICBF en el municipio de Riosucio con el objeto de advertir y referenciar las nuevas formas de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes de acuerdo con las dinámicas del conflicto en la actualidad. Con el apoyo de Promoción y Divulgación se dieron a conocer los procedimientos para la inscripción de la mesa municipal de víctimas de Supía, así como talleres de la URT; talleres de DD. HH. con jóvenes; solicitud de información a las instituciones por atentado a la comunidad El Palmar; visita a la comunidad para verificación del estado de la población indígena.
Medidas cautelares Embera Katío	Adoptar de manera urgente las medidas necesarias para establecer el paradero y proteger la vida e integridad. Adoptar las medidas necesarias para proteger a los demás miembros de la Comunidad Indígena Embera Katío del Alto Sinú, de común acuerdo con los peticionarios. Investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los atentados en contra de la comunidad.	Se conforma una comisión mixta, de carácter civil y humanitario, de acompañamiento y presencia permanente del defensor comunitario de la Defensoría del Pueblo. Esta contó con una secretaria técnica conformada por el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Colombiana de Juristas. Solo a partir del segundo semestre de 2015 la OAI reactivó la secretaria técnica y la Comisión Mixta, en la que se han solicitado informes a todas las instituciones, reuniones de seguimiento y reunión a terreno a solicitud de los peticionarios.

Mesas convocadas	Antecedentes	Gestión defensorial
Medidas cautelares pueblo indígena Wiwa	<p>1. Adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los miembros del pueblo Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, respetando su identidad cultural y protegiendo la especial relación que tienen con su territorio, conforme a las obligaciones contraídas por el Estado.</p> <p>2. Brindar atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento y de la crisis alimentaria, en particular a las niñas y niños del pueblo indígena. Concertar las medidas de protección colectiva, incluyendo la presencia de un defensor comunitario, con los beneficiarios, a través de sus organizaciones representativas Wiwa Bukuanarúa Tayrona Owybt y la Organización Gonabindua Tayrona y los peticionarios.</p> <p>3. Adoptar las medidas necesarias a fin de poner término a los hechos de violencia y las amenazas proferidas en contra de la comunidad beneficiaria.</p>	<p>Se construyen los informes de las quejas que cursan contra el batallón Santa Bárbara, jurisdicción de San Juan del Cesar por la ocupación del cerro “Ulago”, del cual se ofició al comandante de la guarnición militar, se dio asistencia judicial a los mamos wiwas capturados por presuntos señalamientos logrando su libertad.</p> <p>Informe sobre el proceso de diálogo y concertación de las medidas cautelares del pueblo Wiwa, que deja plasmadas las actuaciones de la regional en dicho proceso, las quejas recibidas, misiones humanitarias realizadas, visitas a las comunidades, acompañamiento y gestión defensorial en general.</p> <p>Apoyo al retorno del pueblo Wiwa de dos asesores nacionales de la Delegada para los desplazados.</p> <p>Convocatoria de los entes departamentales en San Juan del Cesar por afectaciones de la sequía a las que se les hace seguimiento.</p> <p>Remisión a la mesa técnica de informes de todas las gestiones y acompañamiento realizados.</p>

1.7.3. Asuntos internacionales: Informe de gestión

1.7.3.1. Consejo Andino de Defensores del Pueblo

El Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP) fue creado el 6 de septiembre de 1998 en Lima (Perú), por las Defensorías de Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, con el objetivo de promover la Defensa de los Derechos Humanos, el



fortalecimiento de las Defensorías de la región andina, la solidaridad, la mutua cooperación, el auxilio recíproco y el mejor conocimiento entre sus miembros.

La Defensoría del Pueblo de Colombia asumió la Presidencia del *Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP)* el 13 de mayo de 2015 en Bogotá. Una de las decisiones más importantes, lideradas desde este mandato, ha sido la de impulsar la institucionalización del CADP a través de una decisión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, con base a la Carta Andina, la cual reconoce el papel de las Defensorías del Pueblo como garantía institucional de protección de los derechos humanos y consagra la obligación de respetar sus estatutos constitutivos y prerrogativas legales (art. 70).

Igualmente, recomienda la Carta una eficaz articulación y gestión entre las Defensorías. Visto de esta manera, el CADP es un mecanismo de coordinación efectivo para hacer seguimiento y velar por las disposiciones de la Carta Andina (art. 90).

En el marco del CADP se trabajan diferentes mesas técnicas enfocadas en diferentes temáticas. Es así que en el tema de trata y tráfico de personas se está realizando un diagnóstico de la región andina. En relación con los derechos laborales de los migrantes se está avanzando en una matriz para la construcción de un informe con el fin de visibilizar la situación actual de la migración regular e irregular en la región.

En la temática de conflictos socioambientales se trabaja actualmente en la sistematización de un cuestionario sobre conflictividad social que será diligenciado por las Defensorías de la Región Andina. Respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes se adelantan en el presente labores en un sistema de monitoreo a nivel andino que pueda medir el cumplimiento de los estándares mínimos en la implementación del derecho a la consulta previa.

1.7.3.2. *Federación Iberoamericana del Ombudsman*

La *Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)*, constituida en Cartagena de Indias en 1995, reúne Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Razonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de 20 países iberoamericanos. Fue creada con el fin principal de proteger los derechos

humanos de los ciudadanos y se busca incentivar un foro de discusión para la cooperación, intercambio de experiencias, promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del *Ombudsman* en las regiones geográficas de su jurisdicción; fomentando, ampliando y fortaleciendo la cultura de los derechos humanos en los países cuyos *Ombudsman* formen parte de la FIO.

En el marco de este espacio se trabajan las siguientes redes temáticas: Comunicadores, migrantes y trata de personas, defensoría de mujeres y defensoría de niñez y adolescencia.

En el marco de la FIO se realizó la Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, migrantes y trata de personas el 12 y 13 de mayo de 2015 en Bogotá. Durante esta cumbre se promovió un debate técnico y político de los *Ombudsman* iberoamericanos, sobre los derechos humanos con respecto a la trata de personas y la migración. También se estableció el grado de implementación e interpretación del Protocolo de Palermo, la presentación del pronunciamiento de la FIO y la firma de la Declaración de Bogotá⁸, con respecto a la trata de personas y la migración en Iberoamérica, en la que se invita a dar cumplimiento e implementar el Protocolo de Palermo, calificando la trata de personas como delito de lesa humanidad, discriminando la migración y promoviendo procesos de coordinación e intercambio entre los miembros de la FIO.

Del 9 al 11 de noviembre de 2015, se realizaron reuniones sobre las redes temáticas de la FIO, el XX Congreso Anual, enfocado en el tema de acceso a la información pública y transparencia y la XX Asamblea General Ordinaria, en el que se presentó el informe de trabajo de la presidencia y de las redes temáticas de la FIO.

De igual manera, se eligieron las nuevas autoridades de la FIO, el Defensor del Pueblo de Colombia, doctor Jorge Armando Otálora Gómez fue elegido como nuevo Presidente de la FIO. Durante el evento también se nombró como Vicepresidentes Regionales de la FIO al Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la República de

8 Ver la declaración de Bogotá en el siguiente enlace: <http://cumbretratafiobogota2015.defensoria.gov.co/Noticias/noticia8.html>



Honduras, a la Institución Nacional de Derechos Humanos Uruguay y al Proveedor de Justiça de Portugal.

El trabajo realizado en la FIO desde las diferentes redes temáticas en las cuales la Defensoría del Pueblo de Colombia ha participado, son las siguientes:

Red de comunicadores: se elaboraron nuevos productos audiovisuales e informativos y se diseñó el primer protocolo de políticas estratégicas de comunicación de la FIO.

Red sobre migrantes y trata de personas: se realizó la Primera Cumbre Internacional sobre Migrantes y Trata de Personas, en esta se hizo un especial énfasis en incrementar el nivel de exposición de los trabajos, informes, investigaciones, entre otros, que llevan a cabo las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (NDH) que conforman la FIO y actualmente están realizando la actualización del diagnóstico regional sobre trata de personas en la región Andina.

Red de Defensorías de Mujeres: se han realizado grandes avances en investigación, formación, difusión e incidencia en temas vinculados con la vulneración de los Derechos Humanos de las Mujeres. Se llevó a cabo la tercera edición de ciclos de capacitaciones con el fin de implementar la transversalidad del enfoque de género a nivel institucional; de igual manera, se sigue recopilando y sistematizando la legislación sobre derechos de las mujeres de los países representados en la Red.

También se realizó el sexto cuadernillo sobre participación política de las mujeres; y actualmente se está editando el séptimo número enfocado en el “Feminicidio/Femicidio”.

Red de niñez: se realizó una investigación sobre “Los alcances y las limitaciones del sistema de inspección laboral en la erradicación del trabajo infantil” y actualmente está en curso de realización un informe sobre la actuación estatal en el tratamiento de los (as) adolescentes en conflicto con la ley penal.

1.7.3.3. Defensores de América del Sur

En el marco del *Encuentro de Defensores de América del Sur* y más exactamente del segundo encuentro realizado los días 27 y 28 de noviembre de 2014, se suscribió

el Acta de creación del *Observatorio de Derechos Humanos*. El *Observatorio* se crea como instancia de apoyo a todas las Defensorías del Pueblo de la región, mediante el desarrollo de información, capacitación y educación en derechos humanos, en temáticas relevantes en la región.

Se han realizado dos sesiones de trabajo del observatorio, la primera enfocada en la aprobación de la estructura, conformación y forma de funcionamiento del observatorio; en la segunda se presentaron los avances del trabajo que se ha venido desarrollando, los temas de trabajo, el plan estratégico y los documentos sobre sistemas de información e indicadores. El trabajo del Observatorio a la fecha ha sido aprobado para el eje temático niñez y equidad.

1.7.3.4. *Gestión y seguimiento de los aportes e informes presentados por las Dependencias y Delegadas a Organismos Internacionales*

A continuación se encontrarán los informes enviados por las diferentes dependencias a los principales organismos internacionales durante el presente año:

Cuadro 3: Aportes enviados por las Dependencias y Delegadas a Organismos Internacionales.

Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Observaciones sobre el quinto informe periódico de Colombia al Comité contra la Tortura.	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - Comité contra la Tortura	Delegadas para la Política Criminal y Penitenciaria, para los Asuntos Constitucionales y Legales.
Cuestionario con el fin de dar a conocer las gestiones adelantadas en promoción de los mecanismos de prevención y protección para la seguridad personal de los periodistas en Colombia.	Nathalie Prouvez -Oficina del Alto Comisionado de los DD. HH.	Dirección Nacional de Atención y Trámite y Quejas.



Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Actualización de la información suministrada previamente para el informe del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (Pradpi)	Guillermo Escobar – Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (Pradpi)	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH. - Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente - Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor - Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno - Delegada para la Política Criminal Penitenciaria - Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad - Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales - Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género - Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.
Aportes dirigidos a la Secretaría General para la presentación del informe anual ante la Asamblea General sobre el progreso de la implementación de las actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, tomando en cuenta la información en la Resolución A/RES/69/16.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).	Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas
Aportes al borrador de la declaración del CIC- Comité de Coordinación de las INDHs sobre el tema de empresas y derechos humanos.	Marc Cebreros - Comité Internacional de Coordinación CIC.	Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Delegado Asuntos Constitucionales y Legales

Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Informe con datos sobre el número de defensores públicos en el país, dinero invertido para su capacitación y mantenimiento, número de beneficiarios de la Defensoría Pública, causas atendidas por los defensores públicos, caracterización de los beneficiarios de la defensoría.	Juan Pablo Osorio Jaramillo – Cancillería.	Dirección Nacional de Defensoría Pública.
Aportes sobre la Declaración del CIC sobre la Octava Conferencia de Estados Miembros de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	Katharina Rose – Representante CIC Ginebra	Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad
Aportes para el Informe del Secretario General sobre la cooperación con las Naciones Unidas, sus mecanismos y representantes en materia de derechos humanos en el marco de la Resolución 12/02 del Consejo de Derechos Humanos.	Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas
Aportes para la elaboración de un informe de la Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales de la OAC-NUDH del Secretario General para presentar en la 70a sesión de la Asamblea General conforme a la resolución 68/171 de la Asamblea General.	Liza Sekaggya - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor - Delegada para los Derechos de la Población Desplazada - Dirección Nacional de Promoción y Divulgación - Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.



Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Aportes sobre la Resolución 27/31 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos sobre “El espacio de la sociedad civil”.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos - Delegada para la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los derechos humanos.
Informe sobre la labor que adelanta la Defensoría del Pueblo en la representación y asesoramiento a las víctimas, en el marco de los procesos ante la jurisdicción de justicia y paz.	Luz Alba Vanegas Cubillos - Internacionales de DD. HH. y DIH, Cancillería.	Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno - Directora del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
Desarrollo del cuestionario sobre el derecho a una vivienda adecuada de la Subdivisión de Procedimientos Especiales de la OACNUDH.	Juana Sotomayor - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Desarrollo de una encuesta para el informe de revisión del Consejo Económico y Social de ONU sobre la efectividad, eficiencia y relevancia de las operaciones de desarrollo de la organización.	Oficina de Naciones Unidas en Nueva York, gestionado por APC - Colombia.	Oficina de Asuntos Internacionales.
Aportes para la preparación de un estudio sobre “los derechos de las personas con discapacidad en situación de riesgo y emergencias humanitarias” en el marco de la Resolución 28/4.	Facundo Chávez Penilla - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.

Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Aportes al borrador de la observación general n°. 3 sobre mujeres con discapacidad (artículo 6) de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Jorge Araya - representante del CIC en Ginebra.	Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad - Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
Desarrollo del cuestionario sobre las consecuencias en el tema de derechos humanos frente a la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Paimé).	Lydia Gény - Alto Comisionado de Derechos Humanos.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor.
Aportes suministrados a la consulta global sobre rendición de cuentas y reparaciones en el marco de las actuaciones de las empresas.	Jaime Prieto Méndez - Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.
Envío de aportes de iniciativas de responsabilidad social, para ser destacadas como parte de un reporte de estudios de casos.	Sra. Nicola Brandt -Sra. Mitra Motlagh de Unicef.	Oficina de Asuntos Internacionales.
Documentación de los puntos de vista y experiencias disponibles en la Delegada en materia de eliminación de las formas de discriminación contra las personas afectadas por lepra y los miembros de su familia.	Meena Ramkaun - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la Salud, la Seguridad y la Discapacidad.



Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Envío de aportes a diferentes reportes que se presentarán en diferentes temas.	Cynthia Radert- Sección de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales (NIRMS) de la Oficina del Alto Comisionado para los DD. HH.	Delegadas para la orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado, Delegada para los Derechos de las mujeres y asuntos de género, Delegada para los derechos de la infancia, la juventud y el adulto mayor, los derechos de la población desplazada, Dirección de Promoción y Divulgación, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.
Desarrollo de cuestionario sobre el derecho de las personas con discapacidad a la participación en la adopción de decisiones.	Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad.
Aportes en el marco de la Resolución 69/158, sobre medidas para prevenir y proteger a los niños de cualquier forma de acoso y de ciberacoso.	Luz Alba Vanegas Cubillos - Directora encargada de DD. HH. y DIH Cancillería.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor.
Aportes frente a la posición de la Defensoría en el tema “Dar esperanza a las millones de personas que están en crisis permanente o en situación de desplazamiento”.	Mónica Peña Araújo -Cooperación Multilateral - Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.

Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Aportes en el marco de la Resolución 69/158, adoptada en diciembre de 2014, con énfasis en las causas y efectos, buenas prácticas y orientación para su prevención y respuesta.	Martha Santos País - Representante Especial del Secretario General sobre Violencia contra los Niños.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor.
Diligenciamiento de un cuestionario sobre la situación de las personas sin hogar, que viven en condiciones de extrema precariedad de vivienda o que están en situación de calle.	Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor - Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Diligenciamiento de un cuestionario sobre la situación de los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos, de acuerdo con la resolución 29/12 del Consejo de Derechos Humanos.	La Secretaría del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor.
Diligenciamiento de un cuestionario sobre la eliminación de la discriminación de las personas afectadas por la lepra y sus familiares, de conformidad con la resolución 29/5 del Consejo de Derechos Humanos.	Secretaría del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos.	Delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad.
Diligenciamiento de un cuestionario, sobre los Derechos Humanos y el Cambio Climático en el marco de la resolución A/HRC/29/15 del Consejo de Derechos Humanos.	Oficial de Derechos Humanos de la Sección de Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Delegada para la salud, la seguridad social y la discapacidad - Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.



Tema	Institución solicitante	Delegada encargada
Aportes a los indicadores sobre niñez migrante no acompañada en Centroamérica y México.	FIO - Federación Iberoamericana del Ombudsman. Red de Niñez y Adolescencia y la Red de Migrantes y Trata.	Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.
Aportes frente a la evaluación global con el fin de identificar necesidades y carencias con respecto al intercambio de conocimiento e información.	CIC - Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.	Oficina de Asuntos Internacionales.
Diligenciamiento del cuestionario sobre las mejores prácticas en la aplicación de la legislación existente en relación con la promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores.	Rosa Kornfeld-Matte - Consejo de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.	Delegada para los Derechos de la infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.

1.7.3.5. Posicionamiento de la Defensoría del Pueblo en escenarios y asuntos internacionales

La Oficina de Asuntos Internacionales ha contribuido a través del seguimiento y la coordinación de las diferentes agendas con las Delegadas y Direcciones de la entidad, con el fin de lograr el posicionamiento de la entidad en las distintas instancias internacionales y con sus pares homólogos, buscando fortalecer las acciones defensoriales y apoyar el cumplimiento de la misión, políticas y objetivos institucionales.

A continuación se presentan los cuadros resumen de la participación de la Defensoría en instancias internacionales de relevancia y encuentros bilaterales, donde la Oficina de Asuntos Internacionales realiza actividades de gestión y seguimiento:

1.7.3.6. Participación de la Defensoría del Pueblo de Colombia en instancias internacionales

Cuadro 4: Participaciones en instancias internacionales.

Evento	Escenario Internacional	Dependencias participantes
Evento “Taller regional técnico-político diagnóstico sobre las políticas públicas y respuesta institucional de los estados de la Región Andina contra la trata de personas”.	Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Proyecto Fortalecimiento de la FIO – Pro FIO y Proyecto de Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana (Prodem)	Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
Evento sobre el papel, oportunidades y retos que afrontan las instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito del desarrollo.	La Comisión Europea, el Comité Internacional Coordinador de las INDH, el foro de Asia - Pacífico las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) INDH , Grupo Europeo de INDH, Red de Instituciones Nacionales Africanas de DD. HH., Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano.	ViceDefensoría del Pueblo de Colombia.
Tercer encuentro de defensores del Pueblo de América del Sur, sobre el Observatorio de Derechos Humanos de América del Sur.	Institución Nacional de Derechos Humanos de Chile.	ViceDefensoría del Pueblo de Colombia, Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, Oficina de Asuntos Internacionales.



Evento	Escenario Internacional	Dependencias participantes
Tercer simposio para el diálogo Árabe-Iberoamericano de instituciones Nacionales de Derechos Humanos sobre la lucha contra la propagación del odio y el extremismo.	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en Qatar.	Delegada para la Política Criminal Penitenciaria.
III Congreso Internacional del Pradpi - FIO.	Programa regional de apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (Pradpi), la Universidad de Alcalá, PROFIO GIZ.	Defensor del Pueblo de Colombia.
Seminario internacional sobre la democratización de la comunicación.	Procuraduría de los derechos del ciudadano de Brasil y Ministerio Público Federal.	ViceDefensoría del Pueblo de Colombia.
Conferencia Internacional sobre “El papel de las INDH en situaciones de conflicto y posconflicto”.	Comisionado para los Derechos Humanos de Ucrania, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.
Invitación a la asamblea de elección de autoridades de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA).	Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA) - Defensoría del Pueblo de la CABA.	Defensor del Pueblo de Colombia, Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional.

1.7.3.7. Encuentros bilaterales atendidos por la Defensoría del Pueblo de Colombia

Cuadro 5: Encuentros bilaterales atendidos por la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Evento	Escenario Internacional	Dependencias participantes
Visita senadores y delegación Mexicana (temas: mecanismos de protección de Derechos Humanos, Defensoría Pública y laboratorios forenses, atención a la ciudadanía, cárceles y casas de justicia, desapariciones forzadas, sistema de alertas tempranas).	Departamento de Justicia de los Estados Unidos, capacitación de fiscales y Jueces - DOJ OPDAT y la Defensoría del Pueblo de Colombia.	Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Dirección Nacional Recursos y Acciones Judiciales, Dirección Nacional de Defensoría Pública, Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, Oficina de Asuntos Internacionales.
Visita Fiscal Miguel Ángel Godínez Muñoz del Estado de Guerrero (México) y su delegación. Se trataron los temas de desaparición y desplazamiento forzado, atención a víctimas.	Defensoría del Pueblo de Colombia.	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno, Oficina de Asuntos Internacionales.
Visita del Ministro Federal de Justicia de Austria. Temas: Defensoría Pública y Política Criminal y Penitenciaria.	Defensoría del Pueblo de Colombia.	Defensor del Pueblo de Colombia, ViceDefensoría del Pueblo de Colombia, Dirección Nacional de Defensoría Pública, Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria y Oficina de Asuntos Internacionales.



Evento	Escenario Internacional	Dependencias participantes
Visita del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (Conadeh) y el Procurador de los Derechos Humanos de El Salvador a Colombia, para conocer nuestra institución.	Defensoría del Pueblo de Colombia y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por solicitud del Gobierno hondureño.	Defensor del Pueblo de Colombia, Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, Delegada para los derechos de la población desplazada, Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Asuntos Internacionales.
Encuentro Binacional entre las Defensorías del Pueblo de Colombia y Ecuador. Temas: Contexto político y fronterizo, acuerdos de paz, posconflicto, refugio, inmigración y desplazamiento, trata de personas, población privada de la libertad y mecanismo de prevención de la tortura, discriminación y atención prioritaria y medio ambiente.	Defensoría del Pueblo de Ecuador y Defensorías del Pueblo de Colombia.	Defensor del Pueblo de Colombia, Delegada para los derechos de la mujer y los asuntos de género, Defensoría Regional Nariño, Defensoría Regional Putumayo, Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas, Delegada para la Política Criminal Penitenciaria, Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y Oficina de Asuntos Internacionales.

1.7.4. Grupo de Cooperación Internacional

El Grupo de Cooperación Internacional, en cumplimiento al propósito establecido en la Resolución 061 de 2014, ha prestado asesoría y acompañamiento a las Delegadas, Direcciones y Regionales de la Defensoría del Pueblo en el proceso de formulación y gestión de proyectos, a su vez ha coordinado actividades con organis-

mos internacionales, propiciando el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos. A continuación se dará cuenta de los principales resultados de gestión del grupo:

1.7.4.1. Acuerdos y convenios de cooperación interinstitucional

El Grupo de Cooperación Internacional ha fortalecido las relaciones de la Defensoría del Pueblo con organismos internacionales, multilaterales y bilaterales en el marco de la cooperación internacional y con otras Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) a través de la firma de los siguientes nueve acuerdos y/o convenios entre Defensorías del Pueblo y otras entidades en el año 2015.

Cuadro 6. Acuerdos y convenios suscritos en el año 2015

Convenios/acuerdos	Objetivo	Duración	
		Fecha de inicio	Fecha de finalización
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Corporación Opción Legal y la Defensoría del Pueblo.	Cooperar y actuar de mutuo acuerdo en el establecimiento y ejecución del proyecto y en facilitarse mutuamente los servicios especializados.	01/01/2015	31/12/2015
Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia	Lograr una mejor aplicación y difusión de los instrumentos internacionales rectores de los derechos humanos y para llevar a cabo proyectos de investigación conjunta en temas de interés mutuo.	30/01/2015	Indefinida
Defensoría del Pueblo de Colombia y la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano en Brasil	Establecer lazos mutuos de cooperación en razón de su misión y de sus competencias de promoción, protección y difusión de los derechos humanos.	11/02/2015	11/02/2017



Convenios/acuerdos	Objetivo	Duración	
		Fecha de inicio	Fecha de finalización
Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Defensoría del Pueblo	Desarrollar acciones de cooperación a través de programas, proyectos y gestión del conocimiento para impulsar la efectividad de los derechos humanos de los(as) habitantes del territorio nacional y de los colombianos(as) en el exterior.	17/04/2015	31/12/2015
Embajada de Suiza y la Defensoría del Pueblo.	Contribuir a la implementación de la política pública en restitución de tierras desde una perspectiva de enfoque de derechos.	01/10/2015	31/12/2016
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Defensoría del Pueblo.	Consolidar, desarrollar y detallar su cooperación y eficacia para alcanzar los objetivos comunes en el ámbito de la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.	15/08/2015	15/01/2017
Defensoría del Pueblo de la ciudad autónoma de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo de Colombia.	Coordinar esfuerzos para fortalecer sus relaciones, profundizar el conocimiento del derecho, promover y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos.	10/11/2015	10/11/2017
Instituto Alemán para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia.	Fortalecer la cooperación transnacional de las instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito de las empresas y derechos humanos, considerando, en particular, los sectores de carbón y oro en Colombia.	2015	2016

Fuente: Registro Interno del Grupo de Cooperación Internacional

1.7.4.2. Proyectos de cooperación nacional e internacional ejecutados en el año 2015

La Defensoría del Pueblo con el apoyo de la cooperación nacional e internacional ejecutó en el año 2015 diecinueve (19) proyectos, los cuales estuvieron alineados con los énfasis de acción del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Defensoría del Pueblo 2013-2016, se relacionan a continuación:

Cuadro 7. Proyectos de cooperación ejecutados en el año 2015

Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	ACNUR	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.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	La gestión defensorial realizada ha sido de alto impacto en comunidades, organizaciones de víctimas y líderes, especialmente, en zonas de frontera rurales o urbanas de difícil acceso a causa del conflicto armado y la violencia.
		Fortalecimiento de la participación de población desplazada con orientación sexual e identidad de género diversa (LGBTI).	Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	La población desplazada con orientación sexual e identidad de género diversa en Pasto ha sido empoderada para exigencia de sus derechos en el marco de la Ley 1448.



Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	ACNUR	Niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de desplazamiento, realizan un ejercicio de retroalimentación del proceso de caracterización realizado por ellos y ellas, presentado por la Defensoría del Pueblo y ACNUR, sobre las dificultades y obstáculos en su atención y búsqueda de soluciones.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Infancia, Juventud y Adulto Mayor	NNA en situación de riesgo de desplazamiento, cuentan con espacios propios de participación que les permite evidenciar sus problemas y propuestas de solución, en los municipios focalizados de Villavicencio (Meta), Puerto Asís (Putumayo) y el Charco (Nariño), a través de la aplicación de metodologías participativas, en seguimiento al Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional.
Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Embajada de Suecia	Actividades en el marco del Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Oficina de Asuntos Internacionales. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH.	La Defensoría del Pueblo ha fortalecido su capacidad de actuación en el orden territorial y en zonas de frontera, incrementando la labor de cultura de derechos humanos y de magistratura moral para alcanzar un resultado vinculante y de incidencia en las políticas públicas y en los escenarios de paz, a su vez se ha fortalecido la participación en escenarios e instancias de incidencia y protección de derechos humanos.

Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	GIZ	Promoción, asesoría y apoyo a las víctimas del conflicto armado interno que hacen parte de la población penitenciaria y carcelaria colombiana.	Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria	Son fortalecidas las capacidades de la población penitenciaria y carcelaria colombiana, para acceder a las medidas de asistencia, atención, restitución y reparación que garantiza la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
		Litigio estratégico defensorial en el proceso de restitución de tierras.	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Son fortalecidas las competencias y habilidades en materia de litigio de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, que actúan en el marco del proceso de restitución de tierras.
		Guía para el fortalecimiento de los sujetos de reparación colectiva étnicos previa al inicio de la ruta de reparación colectiva.	Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas	Contribuye al empoderamiento de las comunidades en la exigencia de sus derechos como víctimas del conflicto armado interno, de cara a las medidas de reparación colectiva y fortalecimiento institucional.



Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	ONU-Mujeres	Fortalecimiento y cualificación de la participación de las mujeres en las instancias y mecanismos de participación en el marco de la Ley de Víctimas 1448.	<p>Delegada para orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género</p>	Las mujeres representantes del enfoque diferencial en las mesas de víctimas nacionales, departamentales y distrital cuentan con una participación efectiva e incidencia en las políticas públicas.
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	PNUD	Programa de Fortalecimiento de la Justicia Colombiana	<p>Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno.</p> <p>Dirección Nacional de Defensoría Pública - Coordinación de Representantes Judiciales.</p> <p>Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH.</p>	<p>Se han fortalecido las acciones de acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en la implementación de la Ley 975 de 2015, a través de los mecanismos de acceso y la participación digna, integral y efectiva de las víctimas, etapas decisivas del proceso penal, logrando la garantía de sus derechos por vía judicial.</p> <p>De igual manera se han fortalecido las competencias de la Defensoría del Pueblo en la definición de una estrategia interinstitucional para el seguimiento a las amenazas y la conservación de la memoria institucional en materia de prevención y advertencia presentes en archivos del SAT.</p>

Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	PNUD	Programa de Fortalecimiento de la Justicia Colombiana	Subdirección de Gestión Técnica de Talento Humano - Grupo de Desarrollo de Talento Humano	Desde su experticia el Grupo de Desarrollo de Talento Humano participa en la validación del protocolo de entrevista a víctimas de violencia sexual que demandan protección, con el fin de contribuir en la apropiación institucional en esta materia.
			Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas	Se incrementa la participación de la Defensoría del Pueblo en la implementación de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, a través de los cuales se dictan medidas de asistencia, atención integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades indígenas y pueblo Rom.
			Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.	Son fortalecidas las acciones de acompañamiento psicojurídico de la Defensoría del Pueblo para la atención a víctimas de violencia sexual, en el marco del Auto 009 y población LGBTI.



Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	USAID - OIM	Programa de Fortalecimiento de la Justicia Colombiana	Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria	Por último la Defensoría del Pueblo ha tenido incidencia en la construcción de un análisis propositivo en materia de política criminal y penitenciaria en el marco de un posacuerdo.
		Fortalecimiento a la Defensoría del Pueblo para el adecuado acompañamiento y orientación defensorial a los sujetos colectivos étnicos en su condición de víctimas.	Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas	Acceso efectivo de las víctimas individuales pertenecientes a los grupos étnicos y los sujetos colectivos en relación con su derecho a la reparación integral con enfoque diferencial étnico, mediante la implementación de los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 y acompañamientos a procesos de consulta previa de planes integrales de reparación colectiva (PIRC), en las zonas priorizadas por el proyecto.

Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	USAID - OIM	Diplomado para la incorporación de una perspectiva de género desde los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa en el contexto del conflicto armado.	Defensoría Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	Fortalecimiento de las competencias de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, mediante la capacitación para la incorporación de una perspectiva de género en sus actuaciones a favor de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa (LGBTI), en el contexto del conflicto armado.
		Fortalecimiento de los mandatos institucionales de la Delegada para víctimas de la Defensoría del Pueblo y las defensorías regionales en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011 Fase II.	Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno.	Mejoramiento del acceso efectivo de las víctimas a los derechos que le otorga la ley, frente a violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, mediante la identificación de la situación regional de los derechos de las víctimas, así como en el desarrollo de lineamientos, programas y medidas relacionadas con la Reparación Colectiva en el Marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en las zonas prioritizadas.



Énfasis de acción (PEI-DP)	Cooperante	Nombre del proyecto	Dependencia responsable	Impacto del proyecto
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	USAID - OIM	Fortalecimiento y cualificación de los comités de convivencia escolar e instituciones educativas en las zonas priorizadas.	Defensoría Delegada para los derechos para la infancia, la juventud y los adultos mayores.	Fortalecidos y cualificados los comités de convivencia escolar e instituciones educativas en las zonas priorizadas.
	Alcaldía de Medellín - Secretaría de las Mujeres	Defensa judicial de mujeres víctimas de violencia en la ciudad de Medellín.	Dirección Nacional de Defensoría Pública. Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. Defensoría Regional Antioquia.	Mejoramiento de la prestación del servicio de defensa técnica y representación legal de las mujeres víctimas de violencia de género.
Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente	APC	Fortalecimiento de capacidades institucionales para la defensa y protección del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, de la población asentada en la Amazonía.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente	Incidencia de las Defensorías del Pueblo de Colombia y Perú, en la defensa y protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo sostenible vinculado al aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Fuente: Información reportada al Grupo de Cooperación Internacional por las Defensorías Delegadas, Direcciones Nacionales y Defensorías Regionales.

1.7.4.3. Aportes de cooperación nacional e internacional recibidos en el año 2015

En el marco de los acuerdos y/o convenios suscritos entre los cooperantes y la Defensoría del Pueblo se relacionan a continuación los valores desembolsados durante el año 2015.

Cuadro 8. Aportes de cooperación nacional e internacional año 2015.

Cooperante	Valor aportado*
ACNUR	1.167.043
Embajada de Suecia/PNUD**	0
Embajada de Suiza	317.632
GIZ***	257.000
ONU Mujeres	93.222
PNUD – FJT	1.732.425
Usaid - ACDI VOCA	230.960
Usaid – Chemonics	15.708
Usaid - OIM.	1.197.075
Alcaldía de Medellín-Secretaría de la Mujer	324.000
Total aportes de cooperación	5.335.065

Fuentes: Subdirección Financiera - Cooperantes.

Notas: *Cifras expresadas en millones de pesos.

**El valor de aportes de la Embajada de Suecia no se relaciona debido a que los recursos financieros del año 2015 del proyecto fueron desembolsados en el año 2014.

*** Valor estimado, sujeto a la confirmación oficial de GIZ.

1.7.4.4. Reconocimientos a proyectos de cooperación internacional

En la conmemoración del Día Mundial Humanitario, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en conjunto con el Instituto de Estudios Humanitario (IEH) y el Grupo de Donantes Humanitarios, entregó a la Defensoría del Pueblo el reconocimiento de buenas prácticas en la acción humanitaria.

El proyecto de cooperación internacional que se postuló y por el cual se recibió el reconocimiento en mención fue: “Adecuación institucional para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas”, apoyado por la Embajada del Reino de los Países Bajos



entre julio de 2012 y julio de 2014, también estuvo bajo la ejecución de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.

El proyecto se destacó por su aporte al fortalecimiento de la respuesta institucional frente a la grave situación de violencia vivida por las mujeres, de manera particular llegó a algunos lugares en los que no había sido posible brindar una atención directa.

1.7.4.5. Participación en la formulación de los Programas País de las Agencias de Naciones Unidas

En 2015, las Agencias de las Naciones Unidas con el ánimo de apoyar al Estado colombiano en el marco de la firma del Acuerdo de Paz y en la construcción de una paz duradera, construyeron de forma participativa su plan de trabajo en Colombia para los próximos cuatro (4) años. En la construcción de este plan la Defensoría del Pueblo participó activamente, a través del Grupo de Cooperación Internacional y algunas Delegadas.

Cuadro 9. Participación en la construcción de Programas País de las Agencias de Naciones Unidas en Colombia

Agencia de Naciones Unidas	Objetivo del plan cuatrienal/programa país
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Continuar respondiendo de manera integral al desplazamiento forzado, dentro del marco legal y constitucional colombiano, los estándares de protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres - ONU Mujeres	Fortalecer el liderazgo y empoderamiento político y económico de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, tanto en el contexto del conflicto como por fuera de este, como bases para una paz estable y sostenible. Transformar estructuralmente la dinámica de la exclusión y patriarcado en la sociedad para que las mujeres sean beneficiarias y actores principales en el desarrollo y construcción de la paz, la democracia y la seguridad en Colombia.
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los más vulnerables y de las poblaciones marginadas, contribuyendo así a la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, especialmente al ODS 2 y a la erradicación de la desnutrición crónica hasta el año 2030, de acuerdo con lo propuesto por la iniciativa del Gobierno de Colombia “De Cero a Siempre”.

Fuente: Agencias de Naciones Unidas y Ministerio de Relaciones Exteriores

1.7.4.6. Incorporación de recursos de cooperación al presupuesto de la Defensoría del Pueblo

Como resultado del trabajo en equipo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, Oficina Jurídica, Oficina de Planeación, Subdirección Financiera y del Grupo de Cooperación Internacional de la Oficina de Asuntos Internacionales, se logró la gestión para la incorporación de recursos de cooperación al presupuesto de la Defensoría del Pueblo.

La incorporación se materializa a través de la firma de la Carta de Implementación N° 2 entre la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) y la Defensoría del Pueblo de Colombia en el marco del Acuerdo de Donación de Objetivos de Desarrollo N° 514-DOAG-514-012, con el fin de apoyar a la Defensoría del Pueblo con el proyecto que se relaciona a continuación:

Cuadro 10. Proyecto “Apoyo al Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP)”

Convenio	Fecha	Objetivo	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Aporte
Carta de Implementación N° 2	26 de noviembre de 2015	Incrementar el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos en las regiones, y en especial, en las zonas de consolidación a través del apoyo al Sistema Nacional de Defensoría Pública (SNDP).	01/03/2016	01/03/2019	USD 2.000.000

Fuente: Registro Interno del Grupo de Cooperación Internacional.



1.8. Gestión Oficina de Planeación

La Oficina de Planeación, en su calidad de asesora de la alta dirección y en desarrollo de las funciones asignadas por el Decreto 025 de 2014, y demás normatividad vigente, presenta el resultado de las acciones adelantadas durante el año 2015.

1.8.1. Plan Estratégico (PE)

El Plan Estratégico, en adelante PE, de la Defensoría del Pueblo para el período 2013-2016, fue adoptado mediante Resolución 1014 de 2013 y fueron definidos los siguientes elementos:

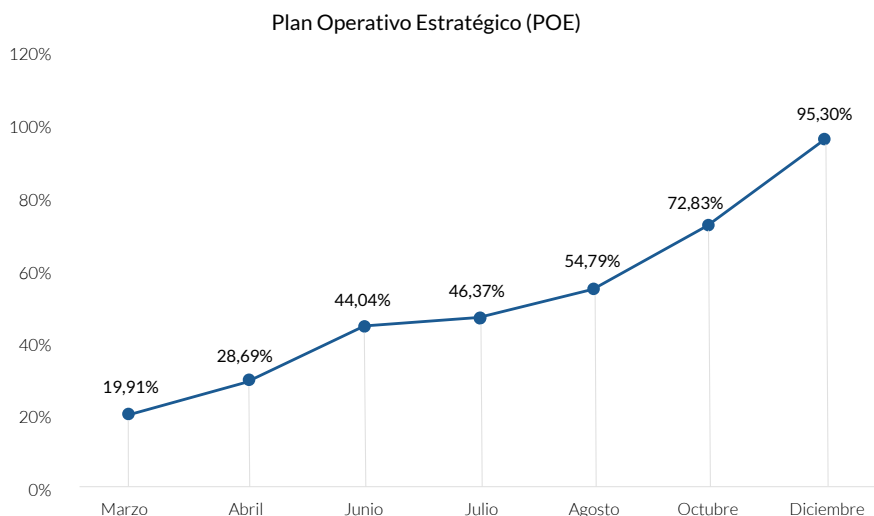
- Misión
- Visión
- Principios orientadores:
 - Cultura de servicio,
 - Calidad,
 - Participación,
 - Articulación, y
 - Enfoque diferencial
- Énfasis de acción:
 - Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
 - Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.
 - Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.
 - Fortalecimiento institucional.
- Objetivos estratégicos.

1.8.2. Plan Operativo Estratégico (POE)

La Defensoría del Pueblo para la vigencia 2015, de conformidad con los objetivos estratégicos definidos en el Plan Estratégico, programó a través de las diferentes dependencias que la integran, la realización de 111 actividades que permitirían obtener 144 productos estratégicos.

La ejecución del POE durante la vigencia 2015, ofreció el comportamiento que se detalla a continuación:

Gráfico 1. Porcentaje de ejecución alcanzada a diciembre - 2015



Fuente: Sistema de Información Estratégicos.

De las actividades propuestas el 95%, 105 alcanzaron una ejecución del ciento por ciento, y las 6 restantes, es decir, el 5% reportaron desfase.

1.8.3. Plan de Acción Anual 2015 (PAA)

Los planes de acción anuales, en adelante PAA, contienen los procesos, actividades y variables que el responsable o jefe de la dependencia propone llevar a cabo du-

rante la vigencia, en atención a las funciones legales y reglamentarias asignadas a la Entidad⁹.

Como parte de las tareas desarrolladas por la Oficina de Planeación, se encuentra la de asesorar a las dependencias en la estructuración y seguimiento a los PAA, actividad que se lleva a cabo mediante el sistema de información Strategos¹⁰, esta herramienta permite identificar los avances, registrar las desviaciones y señalar las causas de estos. Igualmente, la oficina genera un reporte mensual de ejecución alcanzada por las dependencias, y ofrece recomendaciones que facilitan la toma de decisiones orientadas al ajuste de lo planeado, este reporte es publicado en la página web de la Entidad.

Para la vigencia 2015, la Defensoría del Pueblo contó con 63 PAA, estructurados conforme a las funciones que desarrolla la Entidad, así:

Cuadro 11. Planes de acción.

Dependencias	Planes de acción
Direcciones	4
Delegadas	12
Secretaría General	5
Oficinas Asesoras	6
Defensorías Regionales	36
Totales	63

Durante la vigencia 2015, el 87.3% (55) de las dependencias finalizaron su gestión en la zona verde, es decir por encima del 90%, el 9.5% (6) finalizaron su gestión en zona amarilla, es decir entre el 80% y el 90%, y el 3.2% (2), en zona roja, es decir, por debajo del 80%.

⁹ Resolución 1692 de 28 de noviembre de 2013.

¹⁰ Resolución 1692 de 28 de noviembre de 2013. Por medio de la cual se deroga la Resolución 349 de 2010 y se adopta el Sistema de Información y Control de Gestión Strategos como la herramienta para el seguimiento y control del Plan Estratégico, del Plan Operativo Estratégico y de los Planes de Acción Anuales de las Dependencias de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro 12. Porcentaje de dependencias evaluadas según zonas de control.

Zona de medición	Cantidad de dependencias	% de dependencias
Verde	55	87,3
Amarillo	6	9,5
Rojo	2	3,2

1.8.4. Proyectos de Inversión

1.8.4.1. Plan de Inversiones 2015

El Plan de Inversiones de la Defensoría del Pueblo, para la vigencia 2015, se integró con 14 proyectos de inversión, alineados con actividades del Plan Estratégico institucional, así:

Cuadro 13. Plan de Inversiones 2015.

Nombre del proyecto	Objetivo	Apropiación presupuestal en pesos
Fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional.	Garantizar el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención, protección, atención humanitaria de urgencia y de emergencia y la estabilización de la población desplazada en 20 departamentos y 6 zonas focalizadas del país.	3.950.000.000
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la Defensoría del Pueblo capitales de departamentos y seccionales a nivel nacional Cód. Bpin: 1180000260000.	Proveer a las regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, de sedes adecuadas para brindar los servicios de defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos en forma óptima a los usuarios y cumplir con las nuevas responsabilidades consagradas en las Leyes 941 y 971 de 2005.	6.721.000.000



Nombre del proyecto	Objetivo	Apropiación presupuestal en pesos
Ampliación y modernización de los sistemas de información plataforma computacional telecomunicaciones y seguridad informática nacional cód. Bpin: 1180000320000.	Definir, construir e implementar una plataforma tecnológica computacional y de comunicaciones, orientada a maximizar la aplicación y el aprovechamiento de la información y la comunicación con especial énfasis en el servicio de atención misional defensorial a nivel central, regional y seccional a fin de cumplir con la defensa, protección y divulgación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.	489.360.000
Implementación sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo capitales de departamento y seccionales a nivel nacional cód. Bpin: 118000033000.	Implementar el Sistema de Gestión Documental que permita a la comunidad realizar consultas de documentos a nivel nacional, de forma oportuna, de conformidad con las normas y reglamentos de archivos establecidos, para un óptimo aprovechamiento de los recursos informáticos del Estado.	428.190.000
Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional cód. Bpin: 2012011000350.	Orientar, asesorar y acompañar a las víctimas del conflicto armado interno, aplicando metodologías que les permita obtener una reparación integral en el marco establecido por la ley.	3.950.000.000
Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley cód. Bpin: 2013011000575.	Implementar el programa especializado para el acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, y de seguimiento a los decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 para la realización de los derechos a la verdad, la justicia y ...	800.000.000
Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC para grupos y sujetos de especial protección nacional cód. Bpin: 2014011000194.	Incidir en las políticas públicas para la garantía, respeto y protección a la población colombiana, a través del empoderamiento de la sociedad civil, la sensibilización de funcionarios y el ejercicio de la magistratura moral de los DESC.	428.190.000

Nombre del proyecto	Objetivo	Apropiación presupuestal en pesos
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores, nacional cód. Bpin: 2014011000269.	Fortalecer capacidades y competencias técnicas de los operadores del sistema nacional de defensoría pública.	900.000.000
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional cód. Bpin: 2014011000280.	Posicionar el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos como condición para la construcción de la paz en el territorio nacional con participación activa de las instituciones del Estado, las organizaciones sociales y comunitarias.	1.700.000.000
Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional cód. Bpin: 14011000281.	Fortalecer la capacidad de la Defensoría del Pueblo en la promoción y seguimiento al cumplimiento de los marcos normativos nacionales e internacionales existentes a favor de los derechos de las mujeres en Colombia.	244.773.220
Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH a nivel nacional cód. Bpin: 2014011000282.	Mejorar la capacidad institucional de diagnóstico y prevención de los factores y expresiones de violencia derivados del conflicto armado, así como de los nuevos escenarios de riesgo de violaciones de derechos humanos que surjan en un contexto de pos...	2.200.000.000
Implementación del modelo organizacional para la cualificación integral del talento humano a nivel nacional cód. Bpin: 2014011000283.	Fortalecer la estrategia de gestión integral del talento humano de la Defensoría del Pueblo.	489.360.000
Aprovisionamiento de condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del nivel central de la Defensoría del Pueblo cód. Bpin: 2014011000385.	Asegurar las condiciones físicas apropiadas para la óptima prestación de los servicios misionales de la Defensoría del Pueblo en el nivel nacional.	14.000.000.000



Nombre del proyecto	Objetivo	Apropiación presupuestal en pesos
Implementación de la estrategia de atención defensorial descentralizada a la población rural en Colombia cód. Bpin: 2014011000386.	Adoptar, desarrollar e implementar un modelo de gestión descentralizada rural para promover, divulgar, y defender los derechos humanos que afectan el normal desarrollo del sector agrario y rural en el país.	600.000.000
Total		36.900.873.220

La ejecución del presupuesto de inversión por proyecto reportó los siguientes resultados:

Cuadro 14. Ejecución presupuestal Plan de Inversiones 2015.

Proyecto	Apropiación	Ejecución	
		Pesos	%
Aprovisionamiento de condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del nivel central de la Defensoría del Pueblo	14.000.000.000	13.982.742.295	99,88
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la Defensoría del Pueblo capitales de departamentos y seccionales a nivel nacional.	6.000.000.000	5.193.689.262	86,56
Adquisición, compra, mejoramiento, construcción y adecuación de sedes en las regionales y seccionales para la Defensoría del Pueblo capitales de departamentos y seccionales a nivel nacional.	721.000.000	350.851.304	48,66
Ampliación, Defensoría del Pueblo plataforma computacional telecomunicaciones y seguridad informática nacional.	489.360.000	484.616.209	99,03

Proyecto	Apropiación	Ejecución	
		Pesos	%
Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC para grupos y sujetos de especial protección nacional.	428.190.000	378.277.016	88,34
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional	1.700.000.000	1.533.456.849	90,20
Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional.	244.773.220	209.698.055	85,67
Implementación del modelo organizacional para la cualificación integral del talento humano a nivel nacional.	489.360.000	488.875.204	99,90
Implementación de la estrategia de atención defensorial descentralizada a la población rural en Colombia.	600.000.000	583.452.789	97,24
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores, nacional	900.000.000	822.043.148	91,34
Implementación sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo capitales de departamento y seccionales a nivel nacional.	428.190.000	0	0,00
Fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional	3.950.000.000	3.920.276.088	99,25
Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional	3.950.000.000	3.890.330.016	98,49
Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley.	800.000.000	756.321.914	94,54

Proyecto	Apropiación	Ejecución	
		Pesos	%
Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH a nivel nacional.	2.200.000.000	2.139.142.785	97,23
Totales	36.900.873.220	34.733.772.934	94,13

1.8.5. Sistema de Gestión de la Calidad

El compromiso de la Alta Dirección, la Oficina de Planeación, el Equipo Operativo MECI - Calidad y la participación de los servidores públicos, permitieron alcanzar el ciento por ciento del cumplimiento documental exigido por la Norma Técnica de Gestión de la Calidad - NTCGP-1000, según se evidenció en la auditoría de calidad realizada entre mayo y julio de 2015, esta auditoría formuló un plan de mejoramiento orientado al desarrollo de acciones de mejora continua que permitirán el inicio del proceso de certificación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Defensoría del Pueblo.

1.8.6. Políticas transversales

1.8.6.1. Gobierno en Línea

La entidad realizó la caracterización de usuarios para conocer de manera detallada sus necesidades; además con el fin de automatizar y prestar trámites y servicios en línea, gestionó la inscripción de los trámites en el SUIT.

En cumplimiento de la Ley de Transparencia la entidad publicó, en la página web institucional, toda la información de carácter público; también identificó los datos de mayor impacto en los usuarios, susceptibles de publicación en datos abiertos y se gestionó su inscripción en el portal correspondiente.

La entidad diseñó el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y la Política de Seguridad de la Información (Petic). El Plan de acción propuesto para la implementación de Gobierno en Línea - 2015 se cumplió ciento por ciento.

1.8.6.2. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

En cumplimiento del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano se actualizó la metodología para la administración del riesgo, de acuerdo con la definida por el DAFP; posteriormente, se renovaron los mapas de riesgos de gestión y de corrupción. Asimismo se realizó seguimiento a los riesgos identificados, de acuerdo con los cortes establecidos en la estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de manera permanente.

Es importante destacar que con el fin de fortalecer el principio de transparencia en la entidad, adicional a la rendición de cuentas sobre asuntos misionales liderada por el señor Defensor del Pueblo y la de asuntos administrativos liderada por el Secretario General, se llevaron a cabo, por primera vez, en las 36 Defensorías Regionales, audiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre asuntos misionales.

En este sentido, se adoptó el proceso de evaluación a grupos de interés, por medio del cual se implementó el Sistema Integrado de PQRSDE, el cual permite hacer gestión, seguimiento y control a estas; además se realizaron capacitaciones a los servidores públicos sobre atención al ciudadano con el objetivo de fortalecer sus aptitudes.

Con el fin de mejorar la accesibilidad a los trámites y servicios de la entidad, se participó en las Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano.

Segunda parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República
e Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial
No. 065 de 2015 en medio virtual. (Consultar CD)



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Carrera 9a No. 16-21
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co



La **paz** se construye
cada día