

Defender al  
**PUEBLO**  
es defender la  
**PAZ**





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

**XXIV**

**Primera Parte**



351.05  
D313d V<sub>1</sub>-2016  
V<sub>2</sub>-2016

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

Bogotá, D. C. Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2016.

Páginas: 382

ISSN: 2462-8891

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA – INFORMES  
COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO – INFORMES

### **Coordinación y edición general**

Vicedefensoría del Pueblo

Gladys Andrea Sandoval Rico, Germán Sánchez Vargas, Pascual Uribe Martínez, Xiomara Patricia Ramos Vásquez, Juan Sebastián Cárdenas Londoño, Audrey Karina Mena Mosquera, Ana María Jiménez, María Fernanda Bolaños Dorado, Lida Consuelo Figueroa Fonseca.

### **Coordinación y edición general**

### **Corrección de estilo**

Imprenta Nacional de Colombia

### **Diseño Portada**

Defensoría del Pueblo

### **Fotos**

Archivo Defensoría del Pueblo

### **Diagramación e impresión**

Imprenta Nacional

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Cra 9<sup>a</sup> No. 16-21

Apartado aéreo: No. 24299 Bogotá, D. C.

Tels.: 314 7300 - 314 4000

[www.defensoria.gov.co](http://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., 2017

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA  
Defensor del Pueblo  
JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN  
Vicedefensor del Pueblo  
JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN  
Secretario General  
JOSÉ MARÍA BALCÁZAR CASTILLO  
Secretario Privado  
MARÍA CLARA GALVIS PATIÑO

Directora Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos  
CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA  
Director Nacional de Defensoría Pública  
GIOVANNI ROJAS SÁNCHEZ

Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas  
HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ

Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales  
MAURICIO REDONDO VALENCIA

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario  
INGRID RUSINQUE OSORIO

Defensora Delegada para los Derechos de la Población Desplazada  
ÁLVARO FRANCISCO AMAYA VILLAREAL

Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
JHON ALEXÁNDER ROJAS CABRERA

Defensor Delegado para la Salud y la Seguridad Social  
GABRIEL BUSTAMANTE PENA

Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno  
DIANA RODRÍGUEZ URIBE

Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género  
LUZ MILA CARDONA ARCE

Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor  
PAULA ROBLEDO SILVA

Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales  
JORGE EDUARDO CAMARGO CARVAJAL

Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras  
EUGENIA PONCE DE LEÓN CHAUX

Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente  
PEDRO SANTIAGO POSADA ARANGO

Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas  
GERMÁN PABÓN GÓMEZ

Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria  
CLAUDIA MARCELA CONTRERAS

Subdirectora de Gestión del Talento Humano  
GERARDO GABRIEL TREJOS FORERO

Subdirector Administrativo  
FERNANDO FUQUEN JIMÉNEZ

Subdirector Financiero  
MARY LYS SILVA POPA

Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales  
JESÚS ENRIQUE PRADO DÍAZ

Jefe de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional  
JULIO CÉSAR MORENO BERNAL

Jefe de la Oficina de Control Interno  
YINA PAOLA SAAVEDRA ESPINOSA

Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario  
MARÍA ANTONIETA VÁSQUEZ FAJARDO

Jefe de la Oficina Jurídica  
ÉDGAR ALONSO FORERO CASTRO

Jefe de la Oficina de Planeación



## Expresión de reconocimiento

Nuestro agradecimiento por el esfuerzo y la labor solidaria de quienes intervinieron en la realización del Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.

Las actividades realizadas por las dependencias que hacen parte de la Entidad y que se encuentran reflejadas en el presente informe, no habrían sido posibles sin la valiosa contribución de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo; de los organismos de cooperación internacional; de las organizaciones sociales y no gubernamentales; y las entidades del Estado que apoyaron la gestión defensorial durante la pasada vigencia.





# Contenido

Presentación .....	13
<b>I. Informe Central.....</b>	<b>17</b>
A. El Ejercicio de la magistratura moral a través de 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 2016.....	27
<b>II. Informes Anuales .....</b>	<b>55</b>
B. Informes Generales .....	59
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 2016.....	59
B.2. Variaciones en la dinámica del conflicto social y armado.....	77
B.3. Iniciativa legislativa, proyectos de ley y litigio constitucional.....	87
C. Informes de ley .....	103
C.1. Análisis general de la situación carcelaria.....	103
C.2. Comisión de búsqueda de personas desaparecidas.....	119
D. Informes especiales .....	129
D.1. Avances y retos en el respeto y garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales (DESC).....	129

D.2. Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas inconstitucional y posacuerdo.....	137
D.3. Los derechos de las víctimas en el marco de la Ley de Atención y Reparación Integral.....	151
D.4. Contexto situacional de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas mayores durante el año 2016.....	169
D.5. Derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos.....	189
D.6. Situación socioambiental de centrales hidroeléctricas .....	199
D.7. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género.....	221
D.8. La población campesina: el acceso a la tierra, ingreso digno y participación.....	241
 E. El Acceso a la Justicia.....	257
E.1. La calidad en la prestación del servicio de defensoría pública.....	257
E.2. Desarrollo progresivo de los DD. HH. desde el litigio defensorial.....	267
 F. Cultura de Derechos Humanos .....	281
F.1. Análisis del proceso de promoción y divulgación de los derechos humanos.....	281
 G. Asesoría Defensorial .....	285
G.1. Oficinas en su rol asesor.....	285
 <b>III. Informe Administrativo y Financiero .....</b>	<b>357</b>
 H. Resultados y Logros de la Gestión Administrativa.....	359
H.1. Fortalecimiento institucional.....	359



# Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

XXXIV

## Primera Parte





El valor moral y la fuerza del conocimiento del problema en primera persona han representado para las comunidades visitadas por el Defensor del Pueblo, ser visibles y protagonistas en uno de los momentos históricos más importantes de transición hacia la paz.



# Presentación

El vigésimo cuarto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta con base en el artículo 282 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 5<sup>a</sup> y 24 de 1992 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.

El informe da a conocer los principales logros conseguidos para el período comprendido entre enero y diciembre de 2016, año en el que inicia una nueva administración con la intención de diseñar los escenarios propicios para defender los derechos humanos al mismo tiempo que se construye una paz sostenible.

En el ejercicio de promover, divulgar y proteger los derechos humanos se destaca la actuación de la entidad dentro del marco de la prevención y se ilustra sobre la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario desde las perspectivas de sus dependencias misionales; así mismo, se da cuenta del acompañamiento adelantado en diferentes territorios del país para garantizar que sus habitantes ejerzan plenamente sus derechos.

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 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 y Defensorías Delegadas en el marco del Plan Estratégico Institucional y su adecuación a la Resolución 194 de 2017 mediante la cual se establecieron tres líneas estratégicas para el período 2017-2020; esta parte del Informe constituye el soporte de lo analítico referido en la primera parte y está contenida en medio virtual.*



*Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo*

# Primera Parte

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

*El objetivo de este informe es destacar la actuación de la entidad y la situación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante el 2016, y complementar, desarrollar y consolidar los aspectos presentados al Congreso en informes anteriores.*



XXXIV

# Informe Central

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

21





Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Gracias a la divulgación de las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, se activan posibles soluciones que propenden por la protección de los derechos de los más vulnerables.



# Informe central

## A. El ejercicio de la magistratura moral a través de los Medios de Comunicación

A través del ejercicio de la magistratura moral, el Defensor del Pueblo hace visible con sus pronunciamientos públicos las problemáticas de derechos humanos a todos los sectores involucrados, lo hace en un sentido de diálogo democrático, respetuoso y apegado a las leyes en favor de los derechos ciudadanos que se vienen revelando de manera cada vez más globalizada y cambiante, al tiempo que lo hacen las estructuras sociales construidas en el devenir participativo de quienes avanzan sobre un Estado social de derecho en transformación.

Las transformaciones en las capacidades del Estado se presentan al comparar su nivel de respuesta frente al alto número de necesidades que presentan sus habitantes en territorio o connacionales en el exterior. Si se tiene en cuenta la cada vez menor disposición de recursos de las entidades para prestar sus servicios y la alta demanda de justicia, equidad y bienestar social por parte de las diferentes comunidades, poblaciones y personas, se advierte imprescindible construir institucionalidad estatal<sup>1</sup>. Como entidad pública del Estado la Defensoría del Pueblo no solo dirige y evalúa su desempeño tratando de imprimirle calidad a su gestión, sino que al lado de su labor misional promueve el fortalecimiento de una actuación responsable en otros entes y autoridades estatales.

---

1 “La institucionalidad estatal establece y asegura un conjunto de reglas formales e informales que promueven conductas integras, imparciales, legítimas, eficientes, eficaces y efectivas, por parte de las administraciones públicas y que desincentivan conductas corruptas, clientelares, patrimonialistas, ilegítimas, derrochadoras, generadoras de bienes y servicios de baja calidad, y con impactos inconvenientes para la sociedad”. Seminario de Reflexión sobre Transformación del Estado y Desarrollo. Secretaría General Iberoamericana.



La actuación responsable por parte de las autoridades del Estado es de suma importancia para la Defensoría del Pueblo pues a través de esta se consolida y ejerce la democracia en fomento de una cultura de derechos humanos. El Defensor del Pueblo en un discurso conciliador, amplio e incluyente fortalece la relación Estado-Instituciones-Sociedad Civil ayudado por diferentes herramientas como la comunicación. Su comunicación asertiva, temprana y oportuna posibilita un diálogo entre democracia y derechos humanos, legitimada en su solemnidad y el talante moral.

“La magistratura moral que ejerce el Defensor del Pueblo debe entenderse como la construcción de un discurso que se divulga para generar un aprendizaje sobre la necesidad de construir y mantener vivos los diálogos abiertos y permanentes que propician la defensa de los intereses generales, de los derechos ciudadanos, de los espacios públicos y el florecimiento de estilos particulares de vida. Además, pese a que la magistratura moral está fundada en la independencia y el período fijo del Ombudsman, no puede entenderse como una función de árbitro simple porque el ejercicio de la auctoritas, que consiste en suscitar diálogos amplios e incluyentes para construir saberes sociales, esto es, para construir un discurso en el que el Ombudsman debe hacer prevalecer valores republicanos y democráticos como la libertad individual, la división del poder, la imposición de límites al gobernante, la promoción de modelos de desarrollo incluyentes y participativos, la garantía de los derechos colectivos y de los grupos humanos más vulnerables y el respeto de la diversidad”. (Defensor del Pueblo de Colombia, El Ombudsman, 2014).

La labor del Defensor de Pueblo no es tarea fácil. Su accionar es vital en tiempos donde los derechos humanos permanecen en un proceso de avance progresivo, en medio de un escenario de acuerdos tras un conflicto de más de cincuenta años en el caso colombiano. Si bien se han dirigido grandes esfuerzos por consolidar un estado de paz desde una política más creativa y menos violenta, el país aún se encuentra en una etapa de consolidación democrática.

En este escenario, el Defensor a través de su acción comunicativa moviliza la opinión en favor del interés general y le permite a la Entidad establecer espacios de conciliación entre las expectativas del Estado, su capacidad de respuesta y las ne-

cesidades del pueblo. Lo hace a través de su magistratura moral, fundada en la autonomía y prevalencia de los valores en asuntos en los que participan los más vulnerables en un ambiente de diversidad, complejidad y globalización.

Las fuertes dinámicas y cambios sociales, económicos y políticos por los que ha atravesado nuestro país han representado para sus entidades y organismos la necesidad de configurarse como organizaciones modernas en constante transformación. Esta situación asociada a la de recursos cada vez menores le da a las instituciones la oportunidad de ser innovadoras en el ejercicio de su gestión administrativa. En el caso de la Defensoría del Pueblo, le ha permitido ser reconocida como la institución que fomenta y auspicia diálogos fundados en el reconocimiento de los derechos.

Un reconocimiento legitimado en el ejercicio de su magistratura moral, pero que implica vitalidad para poner en marcha todo el accionar de la Entidad. Indistintamente de la dependencia o punto de atención al que se acerquen los usuarios, el trabajo de la Defensoría consiste en mostrarles que el ejercicio de los derechos fundamentales, la paz y la seguridad es cosa posible en la medida que se afiance una relación de reconocimiento recíproco.

Una de las formas de establecer este tipo de reconocimiento entre los ciudadanos y fortalecer esta relación es la de hacer presencia en los corregimientos y municipios más alejados. No es suficiente para la Defensoría del Pueblo el acercamiento de sus usuarios para poner en marcha todo su accionar, sino que es preciso que sea el mismo Defensor quien se acerque a las comunidades para establecer un diálogo con su gente y sus líderes.

El acercamiento a las comunidades más vulnerables le permite a la Defensoría superar esas barreras materiales que les impiden a los habitantes del territorio nacional solicitar una colaboración al alcance de la Entidad, y a esta última recoger las inquietudes e información de primera mano para llamar la atención de las autoridades nacionales y coadyuvar en la defensa de lo humano.

El reconocimiento de los derechos humanos, desde una mirada ética, facilita el entendimiento sobre la importancia de la magistratura moral y abre la posibilidad de contemplar una acción estatal cada vez más humana donde se materializa de



forma efectiva lo que en la mente y el corazón de muchas personas permanece como un “ideal”.

“La magistratura moral en nuestros días es, además de una función del Defensor del Pueblo, un carácter distintivo que debe tener quien, pese a que no cuenta con la competencia para establecer sanciones como los jueces u otros órganos de policía y de control estatal, tiene la independencia, el talante, la dignidad y el reconocimiento social propios para movilizar la opinión en defensa de lo público” (Defensor del Pueblo de Colombia, El Om- budsmán, 2014).

La labor de la Defensoría del Pueblo es cada vez más necesaria, máxime cuando los conflictos y problemas sociales son cada vez más diversificados. Lo anterior implica fortalecer la presencia en el territorio nacional, y armonizar entre los diferentes actores el estricto cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales, al mismo tiempo que hace efectiva la protección de los derechos de los colombianos.

La defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos dan lugar a la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social nacional; propósito que logra la Defensoría del Pueblo a través de las dependencias que la conforman. Pese a ser varias las instancias por medio de las cuales se instala una cultura de respeto por las garantías fundamentales para cada ciudadano, no es fácil la tarea de, entre otros, llamar la atención de la opinión pública, autoridades y otros actores sobre una realidad y así lograr su movilización en favor de la defensa de los derechos fundamentales de los afectados.

Los pronunciamientos que realiza el Defensor contienen una visión crítica de denuncia y rigurosidad para que las autoridades competentes tengan insumos que les permitan tomar decisiones y aportar en la solución de situaciones o problemáticas sociales. Dichos pronunciamientos resultan de vital importancia para llegar a un mayor número de ciudadanos, contribuyen al fortalecimiento de la democracia en Colombia y a la construcción de lo público mediante la proposición de recomendaciones dirigidas a superarlas.

Por lo anterior, es importante la divulgación permanente y masiva de las intervenciones del Defensor para que se cumpla el objetivo de modificar los comportamientos de los actores estatales y se activen las posibles soluciones de situaciones económicas, sociales y culturales donde las personas se encuentran frente al Estado.

Uno de los vehículos de divulgación permanente son los medios de comunicación que, gracias a su alcance, llevan a la ciudadanía en general esa realidad conocida desde la propia experiencia de las poblaciones vulneradas. Los comunicados de prensa se convierten, como posición institucional, en los insumos básicos con los cuales los medios conocen la versión de lo comprobado por la Defensoría del Pueblo.

Presentamos a continuación ejemplos de estas notas periodísticas proyectadas desde la Defensoría como ejercicio de la magistratura moral.



## A.1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2016

### 1.1 La paz de Colombia en clave de derechos humanos

#### Defensoría destaca cumplimiento del cese al fuego unilateral por parte de las FARC

- Al cumplirse el octavo mes de la tregua del grupo guerrillero, la Defensoría del Pueblo destaca el desescalamiento del conflicto armado interno en gran parte del territorio nacional.
- Sin embargo, la Defensoría advierte que persisten amenazas, extorsiones y otras acciones orientadas al control territorial en varias zonas del país.
- Se destacan las acciones de la Fuerza Pública contra las FARC, en materia de destrucción de laboratorios para el procesamiento de hoja de coca y destrucción de artefactos explosivos en campos minados.

Bogotá, 22 de marzo de 2016. La Defensoría del Pueblo, a través de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), ha podido observar que hasta el momento la guerrilla de las FARC ha cumplido con el cese al fuego unilateral, que ya completó ocho meses.



Según el monitoreo que realiza la Entidad defensora de los derechos humanos, durante este periodo no se registraron hostigamientos, ni ataques armados contra estaciones de Policía y guarniciones militares, como tampoco atentados contra la infraestructura petrolera, vial y eléctrica del país. Ello, destaca el informe del SAT, ha contribuido al desescalamiento del conflicto armado interno, en una muy buena parte del país.

Sin embargo, durante el último mes de la tregua unilateral, la Defensoría ha identificado varios hechos que afectan los derechos humanos de la población civil y que tienen como presunta responsable a la guerrilla de las FARC.

El SAT de la Defensoría identificó acciones orientadas al control territorial y social en las zonas de presencia histórica de las FARC, especialmente en las áreas rurales alejadas de los cascos urbanos en donde esta guerrilla establece patrones de conducta a la población civil y configura relaciones de poder a partir de las amenazas, extorsiones e intervenciones arbitrarias en los procesos sociales y políticos.

### Defensor del Pueblo hace llamado para acelerar renegociación de los acuerdos

- *El Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, anunció que la Entidad seguirá recorriendo el país para verificar los llamados Puntos de Preagrupamiento Temporal (PPT).*
- *En un recorrido por zona rural de La Paz Robles, el Defensor Negret escuchó a la comunidad y pidió mayor inversión para mejorar escuelas y puestos de salud.*

**Valledupar, 9 de noviembre de 2016.** Durante una visita este miércoles al corregimiento de San José de Oriente, en el municipio de La Paz Robles (Cesar), en donde se reunió con líderes comunitarios, el Defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, hizo un llamado al Gobierno, a las FARC y a los representantes del No para avanzar con celeridad en los acuerdos de paz.

“Debemos empezar a conversar por lo que los une y ese es el llamado que le hacemos al Gobierno y a las FARC para que rápidamente empiecen a conversar por lo que nos

está uniendo y empiecen a tratar de tomar la gran mayoría de las solicitudes del No, porque el país, este corregimiento, este municipio, necesitan que rápidamente nos definan cómo va a seguir el proceso de paz”, agregó el Defensor Negret.

## 1.2 Al lado de la población: alertando sobre sus riesgos y exigiendo respuestas en la protección de sus derechos

### Defensoría advierte que efectos del paro armado anunciado por el ELN podrían extenderse a 10 departamentos del país

- *El organismo humanitario consideró inaceptable la conducta del grupo guerrillero y pidió a las autoridades extremar los controles en estas zonas del territorio nacional.*
- *La Defensoría del Pueblo verifica la posible responsabilidad de esa organización respecto de varios homicidios reportados recientemente en la región del Catatumbo, incluyendo el de un menor de edad.*
- *La Entidad volvió a reclamar la liberación del Consejero Departamental Ramón José Cabrales, el cabo Jaír de Jesús Villar y las demás personas en poder de esa estructura al margen de la ley.*

**Bogotá, febrero 12 de 2016.** La Defensoría del Pueblo rechazó el anuncio oficializado por el ELN respecto a la realización de un paro armado por 72 horas entre el 14 y el 17 de febrero, y advirtió que los efectos de dicha actividad podrían extenderse a 10 departamentos del país, donde es acentuada la presencia de ese grupo armado ilegal.

### Defensoría acompaña a familias confinadas y desplazadas en Chocó por presión de grupos armados

- *Funcionarios de la Entidad han podido corroborar que cerca de 900 personas se ven afectadas por las acciones del Clan Úsuga y el riesgo de enfrentamientos entre este grupo y el ELN.*



**Bogotá, febrero 26 de 2016.** La Defensoría del Pueblo confirmó la situación de confinamiento y desplazamiento al que se han visto forzados cerca de 900 habitantes del municipio de Alto Baudó (Chocó) por el temor a posibles enfrentamientos entre miembros del llamado Clan Úsuga y la guerrilla del ELN.

Esta situación ya había sido advertida desde agosto del año pasado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría, a través de una nota de seguimiento a un informe de riesgo, que se mantiene vigente, para los municipios de Alto, Medio y Bajo Baudó.

### Defensoría denuncia qué acciones de ‘Gaitanistas’ violan abiertamente derechos fundamentales

- A través de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la Defensoría del Pueblo reporta que en varios municipios de Antioquia, Chocó, Bolívar, Córdoba, Sucre y Norte de Santander está paralizado el servicio de transporte por carretera y fluvial, y se registra cierre de colegios y comercios.

**Bogotá, 31 de marzo de 2016.** La Defensoría del Pueblo realiza un seguimiento nacional a las implicaciones por el paro armado de las denominadas 'Autodefensas Gaitanistas de Colombia', en el que se ha reportado la paralización absoluta en Lorica (Córdoba), Riosucio (Chocó), Apartadó y Turbo (Antioquia), así como en otros puntos del país la obstrucción de vías, la interrupción de clases en colegios y la pintura de grafitis en casas y vehículos que causaron temor en los habitantes.

En un reporte inicial del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), se informó de afectaciones en la movilidad como en el caso del sector del Planchón de Valencia, que une a Córdoba con el Urabá. Además, desde Tierralta, Valencia, Moñitos, Canalete y Los Córdobas no se están despachando vehículos hacia Montería. Entre tanto, los 15 planchones que movilizan a la población entre Cereté y Lorica, dejaron de funcionar.

## El Sistema de Alertas Tempranas identifica 5 grupos posdesmovilizados o “bandas criminales” con presencia actual en el territorio nacional

- *De las 58 situaciones de riesgo advertidas el año pasado por posibles vulneraciones de grupos ilegales a los derechos humanos, 51 involucraron a estas organizaciones.*
- *En las últimas horas, la Defensoría fue informada sobre un presunto atentado cometido por las Autodefensas Gaitanistas contra el líder comunitario Franklin Quiñones en Tumaco (Nariño).*

**Bogotá, abril 13 de 2016.** La Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas, identificó la presencia del llamado Clan Úsuga en 22 departamentos del país, entre los que se cuentan Antioquia, Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Sucre, Cundinamarca, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander y Valle del Cauca.

El organismo humanitario que informó sobre esta situación fue el Ministerio de Defensa mediante comunicación reciente, advirtió igualmente la influencia de dicha estructura en zonas urbanas de la costa Caribe, la frontera con Venezuela y el Valle de Aburrá.

## Defensoría urge medidas de protección para la población de Vaupés, por accionar del Frente Primero disidente de las FARC

- *El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo advierte los riesgos de reclutamiento forzado, accidentes por minas antipersonal, extorsiones e intimidaciones de un grupo disidente de las FARC-EP en el departamento del Vaupés.*

**Bogotá, 11 de noviembre de 2016.** La Defensoría del Pueblo expresa su profunda preocupación por la situación humanitaria en el departamento del Vaupés, debido a las acciones armadas que realiza el Frente Primero ‘Armando Ríos’ y la Compañía ‘Uriás Cuéllar’, disidentes de las FARC-EP, que vulneran los derechos fundamentales a la vida, la libertad e integridad personal de la población civil de los municipios de



Mitú, Carurú y Taraira y las áreas no municipalizadas de Papunahua, Yavaraté y Pacoa.

Luego de un trabajo de monitoreo en el terreno, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría emitió la Nota de Seguimiento 014 del 2 de noviembre de 2016, en la que informa los factores de amenaza y vulnerabilidad de la población civil, por los riesgos de desplazamiento forzado, amenazas, extorsiones, reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y la instalación de minas antipersonal que, unido a los retenes ilegales, afectan la libre movilización de comunidades indígenas y las labores diarias de cultivo.

### 1.3 Velando por los servicios de salud con calidad y oportunidad

#### Defensoría urge medidas de control y prevención por posible propagación de meningitis bacteriana en el Valle del Cauca

- *Funcionarios de la Delegada para la Salud y la Seguridad Social estuvieron en Buenaventura y recibieron información sobre la muerte de cuatro menores de edad por factores presuntamente asociados a esta patología.*
- *Preocupa a la Entidad que tras una primera comunicación con el Instituto Nacional de Salud, no se descarta la posibilidad que se trate de una cepa de meningococo resistente a la vacuna contra estos microorganismos.*

**Bogotá, marzo 2 de 2016.** Un llamado urgente al Ministerio de Salud, al Instituto Nacional de Salud y a las Secretarías de Salud del Valle del Cauca y el Distrito de Buenaventura, formuló la Defensoría del Pueblo para que se extremen las medidas de control y prevención ante una posible epidemia de meningitis bacteriana en esa región del pacífico colombiano.

Funcionarios de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Salud y la Seguridad Social visitaron la ciudad portuaria, donde recibieron información de primera mano sobre la muerte de cuatro niños menores de 8 años por factores presuntamente asociados a esta patología.

## En el Día Mundial de la Salud, Defensoría reporta que cada 24 horas las EPS niegan servicios a 28 pacientes con Diabetes

- Durante 2015 fueron 10.227 las negaciones acumuladas, principalmente por el suministro del kit de glucometría y medicamentos no incluidos en el POS.
- Tras un barrido preliminar al número de tutelas presentadas para reclamar el derecho a la salud en Colombia, la Entidad encontró un incremento significativo, con un total de 151.213 acciones de amparo constitucional relacionadas con este tema.

**Bogotá, abril 7 de 2016.** Al conmemorarse el Día Mundial de la Salud, dedicado en esta ocasión a la Diabetes (que en el caso colombiano se encuentra entre las 10 enfermedades crónicas más frecuentes), la Defensoría del Pueblo alertó sobre los índices de negación de servicios para los pacientes que sufren esta patología, considerada como una epidemia a nivel internacional.

Según los reportes de las EPS, de las 311.230 negaciones registradas el año pasado, 10.227 están asociadas a solicitudes de atención para pacientes diagnosticados con diabetes, principalmente con diabetes mellitus no insulinodependiente. Lo anterior equivale a un poco más de 28 negaciones diarias, en su mayoría impidiendo el acceso al kit de glucometría y a medicamentos no incluidos en el POS.

## Hacinamiento y demora en la atención, siguen siendo el común denominador en los servicios de urgencias de Bogotá

- La Defensoría del Pueblo continúa con las visitas humanitarias de inspección, y esta vez el turno fue para el Hospital Santa Clara.
- La sobreocupación encontrada en el momento por el organismo de control fue del 119%.
- Aunque se observó diligencia del personal médico e instalaciones adecuadas en los laboratorios y UCI, también sobresalen entre los hallazgos la ausencia de áreas de aislamiento para pacientes, deficiencias en materia de aseo y carencia de trabajadores sociales en horario nocturno.



**Bogotá, agosto 12 de 2016.** Nuevos hallazgos en materia de condiciones de vulnerabilidad para los derechos de los usuarios del sistema de salud encontró la Defensoría del Pueblo, al cabo de una visita de inspección al Hospital Santa Clara, en el sur de la capital de la República.

Durante el procedimiento de verificación humanitaria, el organismo de control constató cómo el hacinamiento y la falta de atención oportuna siguen siendo el común denominador, especialmente en los servicios de urgencias. En este caso particular, la sobreocupación fue del 119% al momento de la visita, pues mientras la capacidad instalada es de 42 camillas, estas no solamente estaban ocupadas en su totalidad, sino que había 50 pacientes de más (24 en sillas y 26 en camillas improvisadas en los pasillos).

## 1.4 En la defensa de los derechos de mujeres y población LGTBI

### Significativo logro de la Defensoría para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar

- *Tras conocer el caso de una mujer agredida por su compañero sentimental en el oriente del país, cuyas medidas de protección fueron negadas por las autoridades competentes, el organismo humanitario interpuso una acción de tutela en favor de la víctima.*
- *Aunque la solicitud fue negada en dos oportunidades, tiempo en el cual la mujer volvió a ser violentada por su compañero, la Defensoría presentó un recurso de insistencia ante la Corte Constitucional.*
- *El alto tribunal, no solo protegió los derechos de la persona atendida por la Defensoría del Pueblo, sino que le ordenó a la Fiscalía que cuando conozca denuncias por violencia de género solicite inmediatamente ante el juez de control de garantías las medidas de protección correspondientes.*

**Bogotá, marzo 9 de 2016.** Un paso adelante para garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y el debido proceso de las mujeres víctimas

de violencia intrafamiliar, logró la Defensoría del Pueblo a través de un fallo de tutela emitido por la Corte Constitucional, a partir de un recurso de insistencia presentado por el organismo de control.

La solicitud tuvo origen en el caso de una mujer agredida sistemáticamente por su compañero sentimental en el oriente del país, situación que fue conocida por la Defensoría Regional Magdalena Medio, instancia que en su momento requirió las medidas de protección correspondientes en favor de la víctima, pero que adicionalmente presentó una acción de tutela contra la Dirección Seccional de Fiscalías, la Policía Nacional y el Juzgado Segundo Municipal de Barrancabermeja, pues además de no ser aplicadas con oportunidad, se determinó que dichas medidas serían decididas en el marco de una audiencia que se llevaría a cabo dos meses después, ello a pesar del riesgo que implicaba para la mujer.

### Defensoría alerta por nuevos casos de violencia y amenazas de muerte contra personas LGBTI

- *Esta semana se registraron siete casos en Arauca relacionados con la discriminación y violencia contra personas con orientación e identidad de género diversas.*
- *Estos hechos se suman a los 89 casos de violencia de este tipo que han sido atendidos por las duplas psicojurídicas de la Defensoría durante los primeros meses del año.*

**Bogotá, 11 de junio de 2016.** La Defensoría del Pueblo alertó sobre nuevos casos de violencia y discriminación contra personas con orientación sexual e identidad de género diversas, esta vez en el departamento de Arauca donde se registraron amenazas de muerte contra seis personas que se autorreconocen como transgénero y una persona gay.

A través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género y la Regional Arauca, la Entidad defensora de los derechos humanos pudo constatar que los hostigamientos contra estas personas tienen una fuerte carga homofóbica y transfóbica.



Estos hechos se suman a los 89 casos de violencia contra personas con orientación sexual e identidad de género diversa que han sido atendidos por las duplas psicojurídicas de la Defensoría durante los primeros meses del año, donde las principales víctimas han sido mujeres transgeneristas y hombres gay.

Vale recordar que durante 2015, la Entidad atendió 92 casos de este tipo, donde el 25% corresponde a victimizaciones en el marco del conflicto armado asociados a la violencia sexual y desplazamiento.

### Defensoría propone pacto social para que fin a la violencia de género sea una causa común que trascienda los acuerdos de La Habana

- *El organismo humanitario consideró que los anuncios del Gobierno y las FARC para la garantía de los derechos de las mujeres y las personas con identidad de género diversa, constituyen un paso importante en esa dirección.*
- *Sin embargo, estima que dado el preocupante incremento en los casos de agresión, que pasaron de 136 al día durante 2015 a 167 este año contra la población femenina, es necesario un mayor compromiso de autoridades y ciudadanos en materia de prevención y protección.*
- *Entre enero y junio, la Defensoría del Pueblo acompañó 1.765 casos de violencia contra mujeres, incluidos 38 feminicidios, 45 tentativas de feminicidio, 12 ataques con ácido y 28 episodios de trata de personas.*

Bogotá, julio 25 de 2016. Al valorar los acuerdos de La Habana para incluir un enfoque de género encaminado a garantizar los derechos de la población femenina y diversa en el marco del conflicto armado, la Defensoría del Pueblo planteó un pacto social que amplíe el alcance de este importante paso en el proceso de paz, y mediante un mayor compromiso de las autoridades, pero particularmente de los ciudadanos, permita logros significativos en materia de prevención y protección.

## 1.5 En búsqueda de la protección de los derechos de la población indígena del país

### Defensoría ganó tutela que ordena la protección de 120 indígenas Emberá Chamí víctimas de desplazamiento

- Las 19 familias permanecen en cambuches en Quimbaya (Quindío), sin recibir atención adecuada en salud y con una comida al día.

**Armenia, 5 de febrero de 2016.** La reubicación de 120 indígenas de la etnia Emberá Chamí víctimas del conflicto, que están asentados en una zona de riesgo en Quimbaya (Quindío), así como la atención urgente para solucionar sus problemas de alimentación, salud, vivienda y retorno a sus lugares de origen, fueron los logros de la Defensoría del Pueblo a través de un fallo del Tribunal Administrativo de ese departamento.

Debido a las quejas allegadas a la sede de la Defensoría Regional Quindío, una comisión visitó el barrio Buenavista de Quimbaya, un sector de invasión y considerado zona de alto riesgo por deslizamiento, en donde las 19 familias habitan en cambuches de guadua con piso de tierra y sin puertas, en donde además corren peligro de adquirir enfermedades infectocontagiosas y respiratorias.

De hecho, algunos de los indígenas, entre los que hay 15 menores de edad, han tenido dificultades para acceder a un servicio de salud debido a que no hablan español y si les entregan una fórmula, no pueden reclamar los medicamentos por la misma razón.

### Defensoría verificó malas condiciones de indígenas que desde Buenaventura habían retorna do a sus territorios

- Funcionarios de la Entidad le hicieron seguimiento a la situación de familias wounaan que habían regresado a su territorio de origen el 2 de diciembre pasado con el acompañamiento del Defensor del Pueblo.

**Buenaventura, 23 de marzo de 2016.** La Defensoría del Pueblo verificó la precaria situación en la que viven por lo menos 600 indígenas de la etnia wounaan, a los que el 29 de noviembre del año pasado la Entidad había acompañado en el retorno a sus



territorios en Chachajo, Agua Clara y Chamapuro, parte baja del río San Juan en Buenaventura (Valle del Cauca).

En la labor de seguimiento a los casos que atiende la Entidad, una comisión constató en terreno que a pesar de los compromisos adquiridos por autoridades locales, departamentales y nacionales, los indígenas no cuentan con las garantías necesarias para estar de manera digna en sus zonas de origen.

En ese sentido, la Entidad solicitó a las autoridades locales que se aclaren las circunstancias en las que ocurrieron las muertes de dos niños después del retorno, para establecer responsabilidades o investigaciones.

Entre los asuntos conocidos por los funcionarios, los líderes de la comunidad manifestaron que las 200 familias no tienen acceso al agua apta para el consumo.

### Crítico panorama de desnutrición infantil en comunidades indígenas de la Orinoquía

- *La Defensoría del Pueblo constató la situación de 165 niños y niñas que padecen enfermedades asociadas a este grave fenómeno, presente en otras regiones del país.*
- *En los territorios visitados por el organismo de control para los derechos humanos, cerca del 30% de los menores de edad no cuenta con registro civil y casi la mitad carece de afiliación a EPS.*

**Bogotá, mayo 11 de 2016.** Luego de varias semanas recorriendo las zonas más apartadas de los departamentos de Meta, Vichada y Guaviare, la Defensoría del Pueblo encontró una situación crítica de desnutrición en los niños y niñas indígenas de las comunidades Sikuani, Jiw, Piapocos y Nukak.

Las misiones humanitarias adelantadas por el organismo de control para los derechos humanos en Colombia, con el acompañamiento de nutricionistas y médicos adscritos a las entidades municipales y departamentales, permitieron valorar el estado nutricional de doscientos cuarenta y tres (243) niños y niñas, de los cuales

el 68% (165 casos) padece enfermedades asociadas a este fenómeno presente en otras regiones del país como el departamento de La Guajira.

Los menores de edad habitan en los resguardos y asentamientos de Puerto Concordia y Mapiripán (Meta), San José del Guaviare (Guaviare) y Cumariibo (Vichada), y pertenecen a las comunidades indígenas de las etnias Sikuani (44%), Piapocos (21%) Jiw (30%) y Nukak (5%).

## 1.6 Con la población carcelaria, advirtiendo las condiciones de vulneración de derechos en las que permanecen

### Crítica situación de salud en las cárceles del país

- *La continuidad de Caprecom, actualmente en liquidación, como prestador del servicio para la población reclusa, ha significado serios tropiezos para la atención interna y extramural.*
- *La Defensoría del Pueblo estableció que en al menos cinco departamentos la asistencia en salud se encuentra suspendida para 24.817 personas, mientras en otros 60 establecimientos es de carácter parcial.*
- *Esta situación coincide con circunstancias como el brote de Zika que afecta a 70 mujeres en la cárcel de Santa Marta y las 18 personas infectadas con varicela en la Ternera de Cartagena.*

**Bogotá, enero 14 de 2016.** Un preocupante panorama de salud advirtió la Defensoría del Pueblo en las cárceles del país, que se han visto perjudicadas por la crisis de la EPS Caprecom, dado que quienes se encuentran privados de la libertad no pueden ser transferidos a otras instituciones.

En razón a esta circunstancia, los 121 mil internos actualmente registrados por el Inpec están cubiertos por Caprecom en liquidación, circunstancia que se ha traducido en una notable disminución del personal médico y asistencial dentro de los penales, así como en la negativa de las IPS encargadas de la atención extramural.



La Defensoría Delegada para la Política Criminal identificó que en departamentos como Antioquia, Santander, Magdalena y Amazonas, el servicio se encuentra suspendido para 24.817 personas, lo cual se refleja en la acumulación de órdenes para atenciones especializadas, parálisis en la entrega de medicamentos, exámenes re-presados y tropiezos en las urgencias.

### Defensoría advierte enorme rezago en plan para habilitación de cupos carcelarios

- *De las 6.704 plazas proyectadas para el 2015, apenas se entregaron 1.709, es decir, el 25%.*
- *Estos cupos no son siquiera suficientes para albergar la mitad de los nuevos internos que ingresaron a los centros de reclusión, cuya cifra asciende a 4.535.*
- *Tras una visita a terreno, la Defensoría (que sigue de cerca la situación de los establecimientos carcelarios en Antioquia, donde el sindicato del Inpec anunció una posible operación reglamento), evidenció que los cupos proyectados y habilitados no responden a los estándares señalados por el CICR.*

**Bogotá, marzo 10 de 2016.** Como resultado de una visita de inspección a 12 de los 20 establecimientos carcelarios donde las autoridades penitenciarias proyectaron la habilitación y construcción de nuevos cupos para la población privada de la libertad, la Defensoría del Pueblo advirtió un retraso considerable en las obras, así como la entrega de trabajos que no responden a los estándares mínimos fijados por el CICR, en detrimento de los derechos fundamentales de estas personas.

La Defensoría Delegada para la Política Criminal, que hizo presencia en los centros de reclusión de Girón y Bucaramanga (Santander), Girardot y Bogotá (Cundinamarca), Cartagena (Bolívar), Espinal e Ibagué (Tolima), Cóbita (Boyacá), Tierralta (Córdoba) y Cúcuta (Norte de Santander), estableció que de los 6.704 cupos proyectados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), apenas se entregaron 1.709, es decir el 25%.

Vale la pena señalar que las 12 obras inspeccionadas por el organismo de control para los derechos humanos en Colombia representan 4.106 cupos, de los cuales solo hay 736 habilitados, lo que equivale a un 18% de ejecución.

La Entidad evidenció que los cupos entregados ni siquiera alcanzan para albergar la mitad de los nuevos internos que ingresaron al sistema el año pasado, cuya cifra asciende a 4.535, y que de los 12 establecimientos evaluados por la Defensoría, únicamente dos recibieron los trabajos en la fecha estipulada por los contratos.

### Defensoría considera insuficiente la declaratoria de emergencia penitenciaria y carcelaria

- *Aunque advierte que la medida está bien intencionada, la Entidad insiste en la necesidad de acudir a la figura de la emergencia social, es decir, un auténtico estado de excepción que permitiría implementar decisiones de fondo.*

**Bogotá, 5 de mayo de 2016.** La Defensoría del Pueblo considera que ante la grave situación humanitaria en las cárceles del país, por cuenta del hacinamiento y la deficiente atención en salud, entre otros problemas, decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria es una medida bien intencionada, pero insuficiente.

El Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), decidió este jueves adoptar la medida basado en graves situaciones de salud y de orden sanitario y condiciones higiénicas que no permiten la convivencia.

La Defensoría del Pueblo en su labor humanitaria para proteger los derechos de la población carcelaria realiza visitas permanentes a todos los centros de reclusión del país, y ha podido constatar las difíciles condiciones de la población reclusa. En materia de salud es tan crítica la situación que apenas se cuenta con un médico por cada 496 internos.

Al revisar los 134 establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, la Entidad ha podido establecer que en el 55% no se cumple con el suministro de medicamentos, el 83% no cuenta con insumos médicos y el 88% no aplica protocolos para la re-



colección de residuos hospitalarios. Como si fuera poco, cerca de 10.000 pacientes registran represamiento de los procedimientos médicos solicitados.

## Estudio de la Defensoría advierte que hay más de 7.300 internos sin ningún tipo de atención en salud

- *El informe señala que en 84 cárceles del país no se entregan medicamentos a los enfermos.*
- *Durante un debate en la Comisión Primera del Senado, el organismo de control dio a conocer el caso de una reclusa embarazada en Sincelejo, quien tras 22 semanas de gestación no ha tenido controles prenatales ni chequeos médicos.*
- *La Defensoría del Pueblo, que mediante tutelas ha beneficiado a 14.700 internos cuyos derechos han sido vulnerados, insistió ante esa Corporación Legislativa en la necesidad de que se decrete la emergencia social carcelaria.*

**Bogotá, junio 8 de 2016.** En desarrollo de un debate de control político sobre la situación sanitaria en las cárceles del país, la Defensoría del Pueblo reveló que más de 7.300 internos de 23 establecimientos de reclusión en el territorio nacional carecen de cualquier tipo de atención médica, a pesar de las condiciones de hacinamiento y las patologías que allí se presentan.

Durante su intervención ante la Comisión Primera del Senado, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, dio a conocer un informe basado en visitas de inspección a terreno, al cabo de las cuales se conoció que de 20.945 procedimientos solicitados por los pacientes privados de la libertad, solo han sido autorizados 8.531, es decir, apenas el 40,7%.

El estudio señala que en 84 de 132 establecimientos analizados, lo cual equivale a más del 63%, no hay entrega de medicamentos a los enfermos y que en 109 de ellos (82,5%) se incumple el suministro de insumos médicos, hospitalarios y odontológicos.

## 1.7 Alertando sobre las amenazas y riesgos que afectan al medio ambiente

### Defensoría constató impactante panorama de minería ilegal en el Chocó

- Funcionarios del organismo humanitario acompañaron la visita de inspección realizada por la Corte Constitucional a ese departamento, donde se investiga la presunta relación entre la contaminación por mercurio con las muertes de niños, niñas y adolescentes.

Bogotá, febrero 4 de 2016. Tal como lo había advertido desde junio de 2014, la Defensoría del Pueblo comprobó una vez más los devastadores efectos de la minería ilegal en el departamento del Chocó, donde la Corte Constitucional alertó sobre la muerte de 37 niños, presuntamente asociada a la contaminación por mercurio como consecuencia de esta actividad.

Funcionarios de la Defensoría Delegada de las Minorías Étnicas, y la Delegada para los Derechos Colectivos, acompañaron a los magistrados del alto tribunal durante una visita de inspección a varios sectores ubicados sobre la margen del río Quito, donde la intervención de draga, retroexcavadoras y otros elementos vienen ocasionando serios perjuicios para el medio ambiente.

Cabe recordar que la Defensoría había advertido sobre el impacto de la extracción aurífera en estas condiciones, en localidades como Quibdó, Condoto, Lloró e Istmina. Los antecedentes planteados por la Entidad daban cuenta de las afectaciones en al menos ocho fuentes hídricas como el Atrato, San Juan, Andágueda, Bebaramá y Dagua, entre otros.



## Minería ilegal produce descomunal despilfarro de agua en temporada de sequía y aumenta riesgo de accidentes al terminar fenómeno de El Niño

- *La Defensoría del Pueblo realizó brigadas de inspección en Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Córdoba y Bolívar, donde podrían presentarse graves emergencias asociadas a la remoción de enormes volúmenes de tierra y a la incidencia de esta actividad respecto al cambio climático.*
- *La Entidad encontró que hay 350 títulos de concesión sin licencia ambiental, situación que agrava el impacto sobre el ecosistema, vulnera los derechos de los trabajadores y permite el fortalecimiento de los grupos armados ilegales alrededor de este negocio.*

**Bogotá, febrero 8 de 2016.** En desarrollo de una brigada humanitaria de inspección en 6 departamentos del país, la Defensoría del Pueblo evidenció el grave impacto de la minería ilegal en esas regiones, donde el fenómeno persiste con gran fuerza, no obstante las operaciones de las autoridades, que según cifras del Ministerio de Defensa, intervinieron cerca de 2.000 complejos de esa naturaleza durante 2015.

Los hallazgos en zonas rurales de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Córdoba y Bolívar, están discriminados así:

1. Despilfarro del recurso hídrico (acentuado en temporada de sequía), asociado al uso indiscriminado de 13 millones de metros cúbicos de agua al año, los cuales son devueltos en condiciones de alta toxicidad por el vertimiento de sustancias como el mercurio y el cianuro.
2. Derrame de combustibles como la gasolina y el ACPM (utilizados para el funcionamiento de dragas y retroexcavadoras), y emisión de gases de efecto invernadero por la quema de los hidrocarburos.
3. Deforestación de bosques naturales y demás ecosistemas (en promedio 16.700 hectáreas por año) para el apalancamiento de las minas, y deterioro

de actividades básicas como la pesca y la agricultura, especialmente golpeadas durante el fenómeno de El Niño.

4. Carencia de medidas de higiene, seguridad (respecto al uso de explosivos, por ejemplo) y excavación técnica para el trabajo al interior de los socavones. (Se encontraron personas hospitalizadas por intoxicación con los químicos utilizados).
5. Ausencia general de afiliación al sistema general de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales.
6. Injerencia de los grupos armados ilegales, quienes generan extorsiones mediante el cobro de tarifas por el volumen de producción y el uso de la maquinaria, sin contar aquellos casos donde las mismas organizaciones criminales patrocinan la explotación para financiar sus acciones delincuenciales.
7. 350 títulos que pese a ser fiscalizados por la Agencia Nacional Minera, no cuentan con licencia ambiental.

### Tras fallo de la Corte Constitucional, Defensoría anuncia seguimiento a procesos de selección objetiva en materia de minería

- *El organismo de control coadyuvó la tutela que dio lugar a la sentencia del alto tribunal.*
- *Pese a las bondades de la “ronda minera” como nuevo procedimiento para implementar los proyectos de extracción, la Defensoría del Pueblo considera fundamental garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades.*

**Bogotá, junio 13 de 2016.** Al saludar la decisión de la Corte Constitucional que dejó sin valor y efecto las resoluciones de las autoridades nacionales mineras, mediante las cuales se delimitaron áreas estratégicas mineras, por haber vulnerado el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas y comunidades negras afectadas, la Defensoría del Pueblo anunció que hará seguimiento



a la regulación de los procesos de selección objetiva sobre asuntos de minería e industria extractiva.

Mediante Sentencia T-766 de 2015 la Corte dejó claro que el Estado debe adelantar procesos de consulta previa antes de delimitar los territorios que serán concesionados para la explotación minera, mediante el nuevo procedimiento de selección objetiva o “ronda minera”. La delimitación de áreas estratégicas mineras sobre territorios de pueblos indígenas y comunidades negras genera una afectación directa sobre estos grupos que crea el deber de consultarlos previamente.

La Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales coadyuvó la acción de tutela interpuesta por la ONG Tierra Digna que dio lugar a esta sentencia. El órgano de control para los derechos humanos resaltó que la delimitación de áreas estratégicas mineras no es una ‘mera expectativa’ de titulación minera, sino que impone un uso específico de los suelos que los destina a actividades extractivas. Además, sostuvo que un proceso de consulta realizado por agentes privados con posterioridad a la “ronda minera” o selección objetiva, haría perder el carácter previo de la misma y vulneraría otros derechos como los territorios colectivos y la identidad cultural de los pueblos.

## 1.8 En la defensa jurídica de los derechos de las poblaciones vulnerables

### Tras un año sin asistencia médica, mujer quemada con ácido inició tratamiento gracias a tutela de la Defensoría

- *Pese a múltiples exámenes médicos y a las autorizaciones para cirugías reconstructivas, la EPS no suministraba los insumos necesarios, dilatando el inicio de los procedimientos.*

**Barranquilla, febrero 1º de 2016.** En la Clínica Bautista de la capital del departamento del Atlántico permanece hospitalizada Yarlenis Bermejo, otra víctima de los ataques con ácido, esta vez por cuenta de su expareja, quien le

arrojó una sustancia química en enero de 2015 dentro de la residencia donde vivían.

Tras un año sin asistencia médica adecuada, la Defensoría del Pueblo logró por vía de tutela que la EPS entregue los insumos necesarios e inicie las cirugías reconstructivas correspondientes, procedimientos que comenzaron la semana anterior y se extenderán durante los próximos días.

La agresión significó lesiones en el rostro, cuello, tórax y extremidades tanto superiores como inferiores de la mujer, afectando el 59% de su cuerpo. A pesar de los exámenes que le practicaron desde ese momento, y no obstante las citas con cirujanos y anestesiólogos, incluso la orden de cirugía, no fue posible iniciar el tratamiento, debido a la falta de una matriz dérmica sintética integral que la EPS no le brindaba.

### Defensoría logra medidas cautelares de protección a pobladores afectados por obras en Quetame (Cundinamarca)

- *Se trata de 29 familias cuyas viviendas, construidas hace más de 40 años, están a punto de derrumbarse por presuntos efectos de las detonaciones en los túneles de la vía al Llano.*
- *El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que acogió la solicitud inicial de la Defensoría del Pueblo, fallará de fondo una acción popular presentada por la institución para salvaguardar los derechos colectivos en ese sector.*

**Bogotá, febrero 2 de 2016.** Medidas cautelares de protección para los habitantes de Quetame (Cundinamarca) que han denunciado perjuicios en su vida y patrimonio como consecuencia de las obras de ampliación de la vía al Llano, profirió el Tribunal Administrativo del departamento, al acoger una solicitud formulada por la Defensoría del Pueblo en este sentido.

En su determinación, la instancia judicial decretó como medida de urgencia la reubicación de quienes habitan las casas que se encuentran sobre el margen izquierdo de la carretera Bogotá-Villavicencio, en la ladera del río Rionegro, impartiendo órdenes



precisas a la Alcaldía Municipal para que en el término de 30 días realice un censo, individualice los inmuebles afectados, establezca la identidad plena de los propietarios o tenedores y defina las actividades que con base en el uso de dichas viviendas aportan al ingreso familiar.

### Defensoría presentará desacato y solicitará acciones judiciales por incumplimiento a pobladores de la vereda La Púa, en Cartagena

- *Se trata de 32 familias en situación de extrema vulnerabilidad, que ya habían sido protegidas por una tutela fallada en doble instancia a mediados de 2014.*
- *Los habitantes, víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto, han sido drásticamente afectados por la sequía.*
- *64 niños, niñas y adolescentes no tienen cobertura de los programas de alimentación escolar ni han recibido asistencia del ICBF en 2016, según denuncias de la comunidad.*

**Cartagena de Indias, marzo 9 de 2016.** Un incidente de desacato y acciones judiciales de carácter penal y disciplinario presentará la Defensoría del Pueblo ante el incumplimiento del Estado frente a la protección de los derechos fundamentales de 32 familias, que bajo condiciones de extrema vulnerabilidad conviven en la vereda La Púa, a 40 minutos de la capital del departamento de Bolívar.

Se trata de personas víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, quienes el 12 de junio y el 28 de julio de 2014 fueron beneficiadas por sentencias judiciales que tutelaron los derechos fundamentales a la vida digna, la salud, la dignidad humana y la integridad física, sicológica y moral de esta población, que tras dos desalojos estableció como lugar de asentamiento esa zona rural de la heroica.

Sin embargo, y pese a las órdenes perentorias que en su momento se impartieron a instancias como la Alcaldía, el ICBF, la Unidad de Víctimas y el Incoder, la asistencia y el cumplimiento de lo mandado por el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo

del Circuito de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar, ha sido parcial y en todo caso insuficiente.

## 1.9 En la mediación y solución de los conflictos

### Intervención judicial de la Defensoría para evitar vulneración de derechos colectivos en área de influencia de El Quimbo

- *El organismo humanitario solicitó al Juez de Conocimiento adoptar medidas urgentes para impedir consecuencias lamentables en el medio ambiente, el empleo, la salud humana y la economía regional, como han advertido diferentes instituciones del Gobierno.*
- *La Entidad, que ha denunciado incumplimiento en las obligaciones establecidas por la resolución que otorgó la licencia ambiental a la hidroeléctrica, considera que ante la notable disminución en el caudal del río Magdalena y el recrudecimiento del fenómeno de El Niño, se necesitan acciones inmediatas de carácter preventivo.*

**Bogotá, enero 5 de 2016.** Como un instrumento para procurar la urgente protección a los derechos de miles de habitantes y especies de al menos seis municipios en el departamento del Huila, la Defensoría del Pueblo le solicitó al Juez de Conocimiento que recibió una tutela del Gobierno nacional pidiendo autorizar la generación de energía en El Quimbo, adoptar las medidas necesarias para evitar las graves consecuencias que según diferentes instituciones podrían presentarse en el corto plazo para el ecosistema, el empleo, la salud humana y la economía de esa región.

Considera la Defensoría, que si bien resulta indispensable asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones contenidas en la Resolución 899 de 2009, mediante la cual se otorgó la licencia ambiental para el funcionamiento de la hidroeléctrica, situaciones apremiantes como la notable disminución en el caudal del río Magdalena y el recrudecimiento del fenómeno de El Niño en un área de influencia que se extiende hasta el proyecto Betania, exigen acciones inmediatas para que los recursos hídricos estancados y con niveles mínimos no se conviertan en factores de amenaza para las especies allí contenidas, ni para la salud pública frente a pato-



logías como el dengue, el chikungunya, el zika y la fiebre amarilla, a propósito de la cual la Organización Panamericana de Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitieron una alerta por la temporada de sequía.

### Defensoría ofrece mediación para buscar salidas a las problemáticas que enfrentan las madres comunitarias

- *La Defensoría ha venido manteniendo diálogos con las organizaciones de madres comunitarias y con diferentes entidades del Estado, particularmente con el ICBF, para lograr que se garanticen sus derechos.*

**Bogotá, 5 de abril de 2016.** La Defensoría del Pueblo hizo un urgente llamado al Gobierno nacional para que, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se les garantice a las madres comunitarias sus derechos en materia de acceso al trabajo, a la salud y la seguridad social, dado el incremento de las protestas de estas mujeres en varias regiones del país.

En diálogo permanente mantenido con lideresas de las madres comunitarias, la Defensoría ha recibido información relacionada con diversas problemáticas que enfrenta el programa, particularmente en lo relacionado con el tipo de vinculación de las madres comunitarias con el ICBF.

De la misma forma, la Entidad ha venido manteniendo reuniones periódicas con el ICBF, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría, para establecer rutas de acción que permitan ofrecer soluciones a los reclamos de las madres comunitarias relacionados con las garantías de sus derechos.

### Mediación de la Defensoría permitió ponderación de derechos entre autoridades, privados y víctimas del conflicto en Quindío

- *El organismo humanitario logró evitar acciones de fuerza para el desalojo de 140 familias que 6 meses atrás invadieron un terreno en el municipio de Circasia.*

- Los ocupantes del predio, afectados por la confrontación armada, pagarán parte de sus nuevos lotes y el resto del costo lo asumirán la Gobernación del Quindío y la Alcaldía municipal.

**Armenia, mayo 18 de 2016.** Una paciente labor de mediación realizada por la Defensoría del Pueblo permitió que autoridades, propietarios e invasores llegaran a un acuerdo para resolver de manera concertada la ocupación de un terreno por parte de 140 familias, la mayoría víctimas del conflicto armado.

Desde hace seis meses unas 560 personas se instalaron en el mencionado predio, ubicado en el municipio de Circasia y construyeron casas de guadua y esterilla. Los dueños del sitio instauraron una acción de tutela para producir el desalojo por la fuerza y recuperar el lote, donde conviven al menos 40 niños y niñas, además de adultos mayores y algunas personas en condición de discapacidad.

Luego de varias protestas, la comunidad pidió la intervención de la Defensoría en Armenia, y fue así como la Entidad promovió y propició el inicio de unas mesas de concertación para resolver el problema.

Al cabo de cinco reuniones, entre febrero y abril de este año, se logró acordar con los dueños la venta del predio y que las familias, muchas de ellas desplazadas de la violencia, paguen una parte del costo del terreno.

### **Garantías para el derecho a la protesta y los derechos de quienes no hacen parte de ella, pide la Defensoría a propósito del paro agrario**

- El organismo humanitario sigue de cerca la evolución de las marchas y concentraciones que hasta el momento se presentan en 20 departamentos.
- Al menos seis puntos de bloqueo fueron advertidos por los equipos en terreno durante la mañana de este martes.

**Bogotá, mayo 31 de 2016.** Con un llamado a la cordura para que se garantice el derecho a la protesta y se aseguren también los derechos de quienes no hacen parte de ella, la Defensoría del Pueblo desplegó un dispositivo humanitario de observación



y acompañamiento conformado por dos Direcciones Nacionales, seis Defensorías Delegadas y 36 Regionales en todo el país.

Los funcionarios de la institución, que desde el terreno hacen seguimiento especial en los 20 departamentos donde se han reportado concentraciones masivas y movilizaciones, incluidos Chocó, Risaralda, Nariño, Cauca, Norte de Santander, Caquetá, Valle del Cauca y Arauca, entre otros, cumplen el doble rol de defensores de derechos humanos y defensores públicos para la recepción de todo tipo de solicitudes asociadas al movimiento de protesta.

El objetivo es identificar posibles impactos en las comunidades ajenas a las manifestaciones, a propósito de aspectos como los servicios públicos, seguridad alimentaria, asistencia en salud, libre movilización y protección de sus bienes, factores que podrían verse afectados en medio de la protesta, así como ofrecer los servicios de Defensoría Pública a las personas que eventualmente sean capturadas en desarrollo de las movilizaciones.

## Decisiva mediación de la Defensoría del Pueblo facilitó acuerdo entre Gobierno y Cumbre Agraria

- *La comisión de garantes también estuvo integrada por Naciones Unidas y la Iglesia Católica, que junto a la Entidad jugaron un papel preponderante en esta materia.*
- *El organismo de control para los derechos humanos hará seguimiento a los compromisos adquiridos, y en particular a las acciones que se desprendan de la Mesa Temática prevista para el próximo viernes.*

**Bogotá, junio 13 de 2016.** Con satisfacción recibió la Defensoría del Pueblo el acuerdo alcanzado entre el Gobierno nacional y la Cumbre Agraria, para poner fin al paro que por más dos semanas mantuvo bloqueados varios puntos de la geografía nacional, particularmente en el departamento del Cauca, donde se llevaron a cabo los acercamientos.

El organismo de control para los derechos humanos, que junto a Naciones Unidas y la Iglesia Católica integró la comisión de garantes para propiciar estos escenarios

de conversación, mantuvo su presencia en el terreno desde el inicio de las movilizaciones y concentraciones, que a nivel nacional convocó a un poco más de 34 mil manifestantes.

Como se recordará, el viernes pasado la Defensoría del Pueblo participó en las actividades de verificación para el desbloqueo temporal de la carretera Panamericana, como lo ofrecieron las comunidades a manera de gesto unilateral, ello a fin de garantizar el cumplimiento de los protocolos establecidos.

Ahora, la Entidad se concentrará en el seguimiento a los compromisos adquiridos, y de manera especial en las disposiciones que surjan como resultado de la Mesa Temática de Negociación, convocada para el próximo 17 de junio, donde se tratarán entre otros aspectos, temas de justicia, protección individual, paz, participación, derechos humanos, víctimas, pueblos indígenas, campesinos, comunidades afrodescendientes, medio ambiente y relación campo-ciudad.





## Informes Anuales

B. Informes Generales	59
C. Informes de ley	103
D. Informes especiales	129
E. El acceso a la justicia	257
F. Cultura de derechos humanos	281
G. Asesoría Defensorial	285





La Defensoría del Pueblo presta atención y apoyo constante a los colombianos para que puedan avanzar en la construcción de una cultura de paz.



# 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 2016.

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 peticiones<sup>1</sup>. Las peticiones que llegan a la institución son registradas en la base de datos que hace posible el análisis de los derechos vulnerados.

#### 1.1 Peticiones atendidas y tramitadas durante el 2016

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.
- Mediар 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.

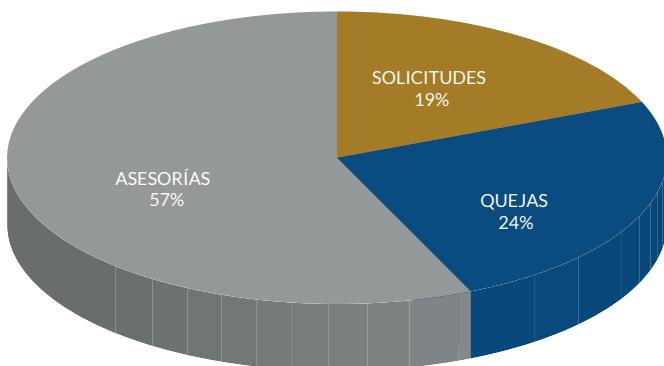
De conformidad con los artículos 23 de la Constitución Política y 5º y siguientes del Código Contencioso Administrativo, toda persona podrá presentar peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito a través de cualquier medio. Las peticiones atendidas por la Defensoría del Pueblo se agrupan y clasifican de la siguiente manera: (...) Asesorías (...) Quejas (...) Solicituds (...) Macroproceso Misional de Atención. Instructivo General para el Sistema de Atención Integral, Resolución 396 de 2003. Bogotá, D. C., 2003, p. 30



Las peticiones recibidas y tramitadas por las diferentes dependencias misionales de la Defensoría del Pueblo durante el 2016 fueron 117.481, de las cuales 66.491 corresponde a asesorías<sup>2</sup>; 28.834 quejas<sup>3</sup> y 22.156 solicitudes<sup>4</sup>, información que se obtiene a través del Sistema de Información Visión Web ATQ, que permite el registro de atención por las Defensorías del Pueblo Regionales, Defensorías Delegadas, la Oficina de Asuntos Internacionales y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

En la siguiente gráfica se establece la dinámica porcentual de clasificación de las peticiones con el enfoque de atención que para el 2016 realizó la Defensoría del Pueblo:

**Gráfico 1.** Porcentaje de las peticiones por clasificación. Enero-diciembre de 2016.



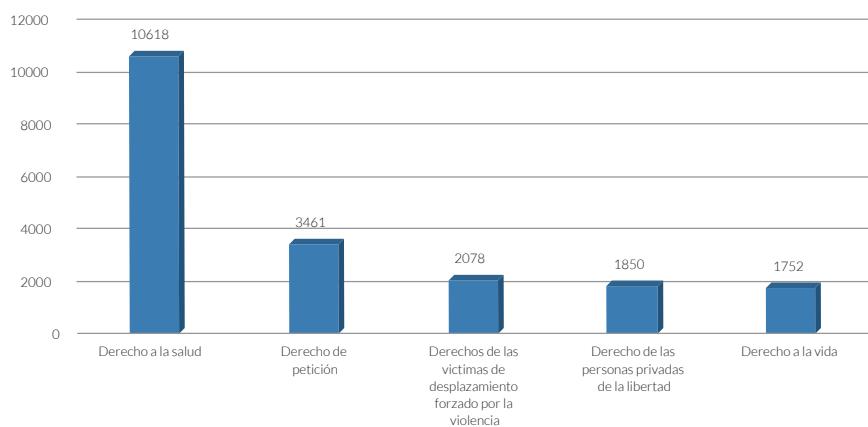
**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

- 
- 2 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. Procedimiento atención y trámite de peticiones. Código: AT- P01. Vigente desde: 29/02/2016. Defensoría del Pueblo.
  - 3 Queja: Es aquella petición que contiene manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que provengan de omisiones o acciones irregulares de servidores públicos en ejercicio de sus funciones o de un particular a quien se le haya atribuido la prestación de un servicio público. Procedimiento atención y trámite de peticiones. Código: AT- P01. Vigente desde: 29/02/2016. Defensoría del Pueblo.
  - 4 Solicitud: Se define como aquella petición donde se precisa la intervención, mediación, coadyuvancia, conciliación y/o acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, con el fin de promover el respeto, la protección y la garantía de los Derechos Humanos. Procedimiento atención y trámite de peticiones. Código: AT- P01. Vigente desde: 29/02/2016. Defensoría del Pueblo.

## 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 2016

De acuerdo con la lectura de las quejas recepcionadas y tramitadas en la vigencia del 2016, los cinco derechos más amenazados y vulnerados 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, el derecho de petición, los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, los derechos de las personas privadas de su libertad y el derecho a la vida, que corresponden al 68,52% del total de las quejas recibidas, en la entidad, conforme muestra el siguiente gráfico cuantitativamente:

**Gráfico 2.** Cinco derechos más vulnerados. Año 2016.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

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 1.064 quejas, Bogotá, D. C. 917; Putumayo 902; Quindío 853 y Chocó con 697 quejas, lo que corresponde al 41,76% 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 Magdalena con 1.016 quejas, Quindío 764, Tolima 318, San Andrés



y Providencia con 220 y Putumayo con 209 quejas, lo que equivale al 73,06% de las quejas recibidas y tramitadas por vulneración del precitado derecho.

Los departamentos donde más se desconocieron los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado son Magdalena con 485 registros de quejas; Quindío 419; Bogotá, D. C. con 272; Tolima con 261 quejas y Antioquia con 74, que corresponde al 72,64%.

Los derechos de las personas privadas de la libertad, registran un mayor número de violaciones en los departamentos de Boyacá con 465 quejas, Huila 345, Cesar con 265, Valle del Cauca con 160 y Tolima con 93 quejas, siendo el 71,93% de las quejas recibidas por violación de este derecho.

El derecho a la vida se vulneró con mayor recurrencia en Magdalena con 182 quejas; Magdalena Medio con 168; Valle del Cauca con 159 violaciones; Tolima con 128 quejas y Chocó con 110 violaciones; siendo estas regionales quienes reportan un porcentaje del 42,62% de las quejas atendidas por violación a este derecho.

### 1.2.1 El derecho a la salud

La Defensoría del Pueblo durante los últimos años ha reportado que el derecho a la salud encabeza la lista de derechos más vulnerados según la perspectiva de atención y trámite de quejas de la entidad<sup>5</sup>. El goce y disfrute pleno de este derecho, ha sido transgredido por las dificultades para el acceso a citas médicas ordinarias y especializadas, exámenes e imágenes diagnósticas básicas y las barreras de acceso que ponen las EPS cuando se trata de diagnósticos por enfermedades crónicas y de alto costo como de salud mental, hipertensión arterial, diálisis, cáncer, entre otras<sup>6</sup>. Estas situaciones obligan a los ciudadanos a instaurar acciones constitucionales para que se garantice la efectividad del derecho.

Conforme a lo anterior, y a pesar de los esfuerzos de los distintos actores del sector para mejorarlo ( proyecto de reforma, actualización y unificación del POS, control a medicamentos, entre otros), los resultados no se han visto reflejados en la protección efectiva al derecho, razón por la cual la Defensoría del Pueblo durante el

---

5 Defensoría del Pueblo. Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Años 2006-2015.

6 Defensoría del Pueblo, Cada 3,5 minutos se presenta una tutela por la salud. (en línea) <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/5911/Cada-35-minutos-se-presenta-una-tutela-por-la-salud.htm> (citado en 26 de diciembre de 2016).

2016 realizó visitas a diferentes clínicas y hospitales donde se encontraron falencias en atención del servicio médico asistencial como hacinamiento de pacientes, deficiencia en redes de apoyo, insuficiencia en instalaciones, sobredemanda y sobreocupación que conllevan a insuficiencia de insumos y equipos de apoyo biomédico<sup>7</sup>, sin dejar a un lado los pacientes con largas demoras en la prestación del servicio de atención especializada.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, la entidad solicitó un plan de saneamiento y una base de datos con las quejas de los afiliados para hacer seguimiento a los diferentes casos desde las regionales y el nivel central. De igual manera, solicitó al Gobierno que lidere y articule un plan de pagos del Fosyga a Cafesalud y evitar que los prestadores dejen de contratar y de brindar sus servicios a los pacientes.

Asimismo, se exhortó a la Superintendencia de Salud que desde su papel como ente de control y vigilancia, adopte las medidas necesarias para garantizar el derecho fundamental a la salud<sup>8</sup>.

Ahora bien, ante la grave crisis que afrontan diversos departamentos por las violaciones del derecho a la salud, tal es el caso del departamento del Chocó, la Defensoría del Pueblo informó a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la Contraloría y la Corte Constitucional el incumplimiento de las entidades del Estado encargadas de tomar medidas para superar la situación del departamento, dadas las enormes dificultades para el acceso a la prestación de los servicios de salud. En razón a la precitada problemática, la Corte Constitucional mediante auto 282 de 2016 emitió

---

7 Ministerio de la Protección Social. 26 de diciembre de 2005, artículo 2º, Decreto 4725 de 2005. "Equipo Biomédico de Tecnología Controlada: Son aquellos dispositivos médicos sometidos a un control especial, por estar incluidos en alguna de las siguientes situaciones:

- a) *De acuerdo con su clasificación de alto riesgo y el grado de vulnerabilidad asociado a estos dispositivos; así como los derivados del diseño, fabricación, instalación, manejo y su destino previsto;*
  - b) *Los prototipos que conlleven a nuevos desarrollos científicos y tecnológicos;*
  - c) *Los que sean objeto de control de la oferta mediante la utilización de estándares que permitan la distribución eficiente de la tecnología, por zonas geográficas en el país, según los parámetros del artículo 65 de la Ley 715 de 2001.*
  - d) *Que corresponda a equipo usado o repotenciado;*
  - e) *Que para su adquisición, instalación y utilización requieren una inversión superior a los 700 salarios mínimos legales vigentes, sean clasificados Ib. y III conforme a lo establecido en el presente decreto y se encuentren bajo los parámetros del artículo 65 de la Ley 715 de 2001".*
- 8 Defensoría del Pueblo. Clínica Jorge Piñeros Corpas de Bogotá tiene hacinamiento del 274%. (en línea) <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/clinica-jorge-pineros-corpas-de-bogota-tiene-hacinamiento-articulo-645809> (citado en 28 de julio de 2016).



un pronunciamiento donde impuso un plazo para que la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud, presentaran un informe con las disposiciones encaminadas a mitigar la problemática que afecta los derechos de la población, particularmente de quienes acuden al Hospital San Francisco de Asís, en la ciudad de Quibdó<sup>9</sup>.

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

Cuadro 1. Conductas más recurrentes en la violación al Derecho a la Salud. Año 2016.

Conductas violatorias	Violaciones
Deficiente e inoportuna atención médica-asistencial en el servicio de atención de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias.	6.554
Ausencia o falta de información comprensible, oportuna y completa para que la persona pueda decidir sobre su situación de salud (consentimiento informado).	1.091
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud de un servicio fuera del POS o POSS: medicamento, tratamiento, procedimiento o medio de diagnóstico.	501
Negación, obstaculización o demora de la atención de salud por ausencia, falta de continuidad, de regularidad, de oportunidad o suministro incompleto del tratamiento.	357
Negación, obstaculización o demora en el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud.	297

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

#### 1.2.1.2 Presuntos responsables de las violaciones al derecho a la salud

En este periodo, los principales presuntos responsables de la vulneración de este derecho, en su orden, fueron las Entidades Promotoras de Salud (EPS) con 6.706 quejas, las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) con 830, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) con 584, los hospitales de la red pública con

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría informará nuevo incumplimiento de actividades para superar crisis de la salud en Chocó. (en línea) <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5467/Defensor%C3%ADa-informar%C3%A1-nuevo-incumplimiento-de-actividades-para-superar-crisis-de-la-salud-en-Choc%C3%B3-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Salud-crisis-de-la-salud-Choc%C3%B3.htm>. (citado en 7 de julio de 2016).

295 y el Instituto Penitenciario y Carcelario (Inpec) con un registro de 281 quejas, entre otros.

### 1.2.2 El derecho de petición

Después del derecho a la salud, durante el 2016 el derecho de petición fue el segundo derecho más vulnerado, con 3.461 casos reportados. Esta situación genera afectaciones que van más allá del simple acceso a la información porque el derecho de petición es un mecanismo para la garantía de otros derechos fundamentales, razón por la cual para la Corte Constitucional “*El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si esta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido*”<sup>10</sup>.

La falta de satisfacción de las expectativas de la ciudadanía para garantizar y proteger sus derechos representa un retroceso para la construcción del Estado Social de Derecho previsto por nuestra Constitución Política, la cual en su artículo 23 establece: “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.*”

De allí la importancia de que las autoridades, públicas y particulares, adopten las medidas pertinentes para garantizar que la respuesta a las peticiones de la ciudadanía responda a los criterios de eficiencia, eficacia y efectividad en la garantía y protección de los derechos de las personas. Ante esta situación, ya existen avances normativos que deben ser observados por todos los encargados del ejercicio de la función pública, por ejemplo, la promulgación y puesta en marcha de la Ley 1755 de 2015 que regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, en relación con los particulares, es importante recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-818/11, “*ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero si la tutela se dirige contra*

10 Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, M. P: Jorge PRETELT CHALJUB.



particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente”<sup>11</sup>.

### 1.2.2.1 Conductas violatorias al derecho de petición

De las 3.461 violaciones registradas en el Sistema de Información Visión Web ATQ por vulneración al derecho de petición, se registra que la conducta más recurrente fue la inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos, seguido de la de no resolver de fondo lo solicitado en la petición; negar información y documentos reservados a los titulares de la información, por sus apoderados o por las personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información, entre otras, así como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. Principales conductas violatorias al derecho de petición. Año 2016.

Conductas violatorias	Violaciones
Inobservancia de los procedimientos prescritos en la ley o los reglamentos.	1.528
No resolver de fondo lo solicitado en la petición.	1.021
Negar información y documentos reservados a los titulares de la información, por sus apoderados o por las personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.	374
No responder en los términos señalados por la ley.	295
No prestar asistencia eficaz e inmediata al peticionario que la solicite para garantizar el ejercicio del derecho constitucional de petición.	84

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

### 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, para el 2016 se registran como principales responsables, las autoridades administrativas del orden municipal con 549 quejas, los particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado con 482, autoridades administrativas del orden nacional con 313, autoridades administrativas del orden distrital

.....  
11 Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, op. cit.

con 277 y las del orden departamental con un total de 250 registros de quejas, entre otros.

### 1.2.3 Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

Pese a que las víctimas de desplazamiento forzado son consideradas una de las poblaciones más vulnerables por tratarse de sujetos de especial protección del Estado<sup>12</sup>, debido a las situaciones particulares a las que están expuestas (riesgos de género y cargas extraordinarias, riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas, riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, riesgos derivados de la pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias o labores de liderazgo, riesgo de persecución por estrategias de control coercitivo por grupos armados ilegales, riesgo por el asesinato o desaparición de quien les provee económicamente, riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio<sup>13</sup>) por tener un mayor grado de vulnerabilidad que las demás personas que han sufrido por causa de la guerra.

Y es que de acuerdo con lo anterior y con el propósito de profundizar en el seguimiento al desarrollo de la Ley 1448 de 2011 y tener un diagnóstico sobre el cumplimiento de los planes de reparación integral, que de acuerdo a las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo son inefficientes e inoportunas, sobre todo en el entendido de la demora en la implementación de ayudas humanitarias primarias, inclusión en el registro y reparación integral, la entidad adelantó una encuesta de percepción a una muestra representativa de las víctimas del conflicto armado, inscritas en el Registro Único de la UARIV, donde los datos evidenciaron dificultades de acceso a los mecanismos de reparación integral, como lo expresó el 63 por ciento de los encuestados. Un poco más de 790 personas advierten lentitud en los procesos, pocos avances en materia de reparación, así como obstáculos en materia de información y difusión de las rutas de acceso<sup>14</sup>.

Por esta razón, la Defensoría del Pueblo realizó un llamado al Gobierno nacional y a las instituciones del Estado encargadas de este tema, para que fortalezcan las

---

12 Corte Constitucional. Sentencia T-293 del 20 de mayo de 2015. M. P: Gloria Stella, ORTIZ DELGADO.

13 Corte Constitucional. Auto 092 del 14 de abril de 2008. M. P.: Manuel José, CEPEDA ESPINOSA.

14 Defensoría del Pueblo. Encuesta de la Defensoría a víctimas del conflicto evidencia dificultades de acceso a los mecanismos de reparación integral. (en línea) <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5345/Encuesta-de-la-Defensor%C3%ADa-a-v%C3%ADctimas-del-conflicto-evidencia-dificultades-de-acceso-a-los-mecanismos-de-reparaci%C3%B3n-integral-Ley-de-v%C3%ADctimas-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Ley-1448-V%C3%ADctimas-del-conflicto-armado.htm> (citado el 10 de junio 10 de 2016).



estrategias en términos de cobertura, acceso y difusión, y para que enfaticen en el acompañamiento de los procesos de garantías de no repetición.

### *1.2.3.1 Conductas más recurrentes en la violación al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2016*

Las cinco conductas vulneratorias más elevadas para el 2016, son las siguientes: el incumplimiento en los términos para resolver oportunamente la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulan las personas víctimas de desplazamiento forzado; la negación de la ayuda inmediata en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial; el incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa; la negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica y la negación del derecho a la verdad, justicia y reparación, como se aprecia en el cuadro 3.

#### *Cuadro 3. Principales conductas vulneratorias al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. Año 2016.*

Conductas violatorias	Violaciones
Incumplimiento en los términos para resolver oportunamente la declaración, recursos, solicitudes, quejas o reclamos que formulen las personas víctimas de desplazamiento forzado.	460
Negación de la ayuda inmediata en alojamiento, transporte, alimentación, vestuario, atención médica y psicosocial.	431
Incumplimiento y/o negación de la atención humanitaria de emergencia de manera adecuada, oportuna y completa.	303
Negación de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia hasta su consolidación socioeconómica.	289
Negación del derecho a la verdad, justicia y reparación.	123

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

### *1.2.3.2 Presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. 2016*

Ahora bien, respecto a los presuntos responsables de las vulneraciones al derecho de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia, se tiene que el primer lugar recae en las autoridades administrativas del orden nacional con 1657 quejas,

autoridades administrativas del orden municipal con 121, el Ejército Nacional con 88, las autoridades administrativas del orden distrital con 68 y en estudio 62 registros de quejas, entre otros.

### 1.2.4 Derechos de las personas privadas de la libertad

Durante el 2016, y de acuerdo al reporte de las quejas elevadas ante la Defensoría del Pueblo, encontramos que los derechos de las personas privadas de la libertad se siguen vulnerando de manera recurrente. Así, de las 1850 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 4.

En el 2016 y tras la declaratoria de emergencia carcelaria por la crisis en salud decretada por el Ministro de Justicia, la Defensoría consideró que es insuficiente esa medida debido a que se requiere modificar el actual modelo de prestación del servicio de salud, por lo que la entidad insistió en la necesidad de acudir a la figura de la emergencia social, que permitiría implementar medidas estructurales para poder modificar el actual modelo de prestación de salud, destinar nuevos y mayores recursos presupuestales para garantizar los derechos de la población carcelaria<sup>15</sup>. Esta conducta violatoria es la más trasgredida de acuerdo con la información registrada, conforme se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Principales conductas violatorias a los derechos de las personas privadas de la libertad. Año 2016.**

Conductas violatorias	Número de violaciones
Violación del derecho a la salud.	709
Violación del derecho al tratamiento penitenciario.	467
Violación del derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes).	245
Violación del derecho al mínimo vital o subsistencia digna.	116
Violación del derecho de petición.	102

Fuente: Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

<sup>15</sup> Defensoría del Pueblo. Solo hay un médico por cada 496 presos. (en línea) <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/solo-hay-un-medico-cada-496-presos-defensoria-articulo-630859> (citado en 5 de mayo de 2016).



Debido a la difícil situación carcelaria por la prestación del servicio de salud, la entidad se pronunció en un debate de control político sobre la situación sanitaria en las cárceles del país, en el que se hizo referencia a que más de 7.300 internos de 23 establecimientos de reclusión en el territorio nacional carecen de cualquier tipo de atención médica, a pesar de las condiciones de hacinamiento y las patologías que allí se presentan. El pronunciamiento se basó en las visitas de inspección a terreno realizadas por la entidad, en donde se conoció que de 20.945 procedimientos solicitados por los pacientes privados de la libertad, solo han sido autorizados 8.531, es decir, apenas el 40,7%.

Los presuntos responsables de las violaciones a los derechos de la población carcelaria son el Instituto Penitenciario y Carcelario (Inpec) a través de los directores de los establecimientos carcelarios con un registro de 1.090 quejas; funcionarios de cárceles municipales con 212; particulares que actúan con la colaboración, aquiescencia o tolerancia del Estado con 147; la Policía Nacional con 32 y el Ejército Nacional con 3 quejas.

### 1.2.5 Derecho a la vida

Durante el 2016, se recibieron 1.752 quejas por violaciones al derecho a la vida, de las cuales encabeza la lista de conductas violatorias por este derecho las amenazas de muerte con un registro de 1.612 quejas, la tentativa de ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales con 68, privar de la vida a persona detenida o retenida, mediante tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con 31, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales con 27 registros, entre otros.

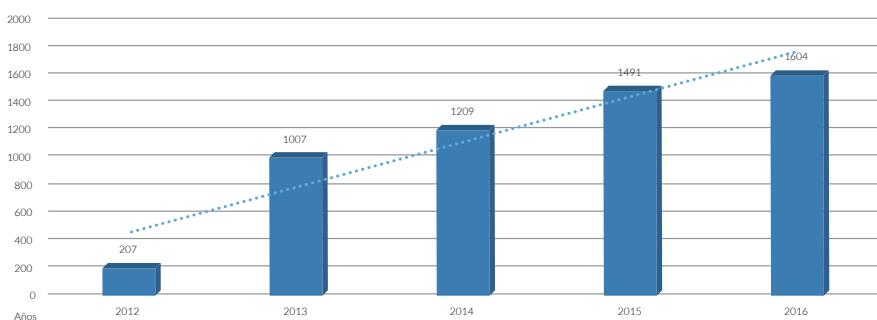
En este periodo, los presuntos responsables de la vulneración de este derecho, en su orden, fueron: en estudio: 1.551 quejas, la Policía Nacional 125, el Ejército Nacional 43; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) 11, los directores de establecimientos carcelarios 9, los funcionarios de cárceles municipales 8, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a través de las entidades que asumieron las competencias con 4 y la Armada Nacional con una queja.

#### 1.2.5.1 Incremento de conductas violatorias al derecho a la vida por amenazas de muerte

Respecto a la conducta violatoria, *amenazas de muerte*, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo evidencia un incremento en las quejas atendidas por la entidad

por violación al derecho fundamental a la vida, bajo esta modalidad; es decir, de 207 quejas recibidas en el 2012 por esta conducta se pasó a 1.612 para el 2016, conforme se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 3. Incremento últimos cinco años conducta violatoria al derecho a la vida: Amenazas de muerte.**



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas. Sistema de Información Visión Web ATQ 2016.

De la lectura del anterior comparativo se puede visibilizar el incremento de amenazas contra la vida e integridad personal, en especial las que se profieren contra sujetos de especial protección del Estado, que de las denuncias realizadas principalmente por organizaciones sociales defensoras de derechos humanos; para el 2016 incrementó considerablemente este lagelo en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos<sup>16</sup> a quienes como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo los denominados grupos al margen de la ley han intimidado a través de diferentes medios tales como panfletos, correos electrónicos, llamadas y/o en algunos casos más gravosos atentados contra su vida e integridad personal.

Respecto a esta situación, y por solicitud de los líderes de movimientos sociales el Gobierno Nacional creó un espacio denominado: “Mesa de Alto Nivel de Garantías y No Repetición” en la que participaron el Fiscal General de la Nación, el Defensor

<sup>16</sup> El Espectador. Van 70 asesinatos de defensores de derechos humanos en 2016. (en línea) <http://www.elespectador.com/noticias/paz/van-70-asesinatos-de-defensores-de-derechos-humanos-201-articulo-666528> (citado el 20 de noviembre de 2016).



del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, entre otras entidades, con el propósito de activar mecanismos de preventión para proteger la actividad de los defensores de derechos humanos, debido al momento coyuntural que atravesaba el país con la firma del acuerdo de paz.

La participación de la Defensoría del Pueblo fue activa llevando a la mesa las quejas por amenazas de conocimiento en la entidad y solicitando a las autoridades la celeridad en las investigaciones y la implementación de medidas de protección eficaces y de carácter integral.

#### *1.2.5.2 Participación de la Defensoría del Pueblo, como garante en los comités de prevención y protección al derecho a la vida e integridad personal de la población objeto de protección del Estado*

Dentro de las gestiones que la Defensoría del Pueblo realizó en aras de prevenir y proteger la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal, estuvo la participación como garante e invitada permanente en los espacios definidos por la ley en la Unidad Nacional de Protección<sup>17</sup>. Estos espacios son el Grupo de Valoración Preliminar (GVP) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (Cerrem), con voz pero sin voto<sup>18</sup> y como garante de los derechos a la vida, integridad, seguridad de los defensores de derechos y defensoras de derechos humanos, líderes sociales y de tierras, víctimas de desplazamiento, docentes, sindicalistas, periodistas, servidores públicos, entre otra población objeto de protección de la Unidad<sup>19</sup>.

La Defensoría del Pueblo, durante el 2016, asistió y participó en más de 128 sesiones ordinarias convocadas por las secretarías técnicas de los mencionados comités, donde se realizaron varias recomendaciones en aras de proteger el derecho a la vida y la integridad personal de los ciudadanos que activaron la ruta por amenazas contra su vida.

Asimismo, la entidad de acuerdo a su participación en los precitados comités envió en el mes de enero de 2016 un informe a la Unidad Nacional de Protección (UNP), presentando observaciones tendientes al cumplimiento de los deberes de garantía y protección que le asisten al Estado colombiano.

---

17 Ministerio del Interior. 26 de mayo de 2015. Artículo 2.4.1.2.1 – Decreto 1066 de 2015.

18 Ministerio del Interior. 26 de mayo de 2015. Artículo 2.4.1.2.34. Artículo 2.4.1.2.36. Decreto 1066 de 2015.

19 Ministerio del Interior. 26 de mayo de 2015. Artículo 2.4.1.2.6. Decreto 1066 de 2015.

Las observaciones se realizaron con respeto a la independencia y autonomía de la UNP, considerándose necesario informar de las situaciones identificadas que pueden dificultar el desarrollo de la función misional de la Unidad, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los beneficiarios actuales del programa, así como de los ciudadanos que solicitan la protección del Estado y que son parte de la población objeto del mismo. Las principales observaciones contenidas en el informe fueron las dificultades de acceso al programa de protección, como tratamiento extemporáneo a los solicitantes, exigibilidad de requisitos adicionales a los establecidos, falta de articulación institucional para la recolección de información, falta de pericia al evaluar el nexo de causalidad, inaplicación de protocolos y mecanismos técnicos para la valoración de riesgo y las dificultades frente a la eficacia y eficiencia en la implementación de medidas de protección y el seguimiento de las mismas<sup>20</sup>.

### 1.3 La protesta social en Colombia

Durante el 2016, la Defensoría del Pueblo elaboró 167 reportes diarios de conflictividad social<sup>21</sup>, mediante los cuales logró conocer de 1.981 hechos de manifestación y protesta social. En consecuencia, se estima que durante 2016 en Colombia se presentaron en promedio 165 manifestaciones o protestas sociales mensualmente, siendo el mes de junio el periodo con mayor número de hechos conocidos por la entidad (231). Se debe resaltar que la alta cantidad de registros de este mes guarda una relación directa con las diversas protestas ejecutadas en el marco de la minga agraria campesina, étnica y popular y el paro de los transportadores de carga.

Frente a la ubicación geográfica, la Defensoría del Pueblo conoció de la realización de manifestaciones y protestas sociales en 325 municipios de los 32 departamentos del país. El Distrito Capital (10%), Santander (8%), Bolívar (8%), Antioquia (6%), Atlántico (6%), Valle del Cauca (6%) y Norte de Santander (5%), son los territorios con mayor número de registros en este período. Además las ciudades de Bogotá (10%), Cartagena (6%), Barranquilla (5%), Cali (3%), Medellín (3%), Bucaramanga

20 Informe: Observaciones y recomendaciones al programa de protección de sujetos de especial protección del Estado en Colombia. Enero de 2016. Ofi. 201600019774. Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

21 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 documentos titulados Reportes diarios de conflictos sociales.



(3%), Cúcuta (3%), Barrancabermeja (3%), Ibagué (2%) y Neiva (2%) son las que han sido epicentro del mayor número de protestas sociales.

En cuanto al tipo de medidas ejercidas por los manifestantes, las principales acciones durante 2016 fueron los plantones o concentraciones en espacios públicos ante las instituciones hacia las que se dirige la acción (33%); marchas o movilizaciones (30%); los bloqueos de vías o a los accesos de instalaciones (16%); los paros o ceses de actividades (7%); eventos que han escalado a disturbios en los que por lo general interviene la fuerza pública (7%); las medidas que ponen en riesgo la integridad física de los manifestantes –huelgas de hambre, crucifixiones, encadenamientos, etc.– (3%); las tomas de instalaciones (2%); las invasiones de predios (1%) y otras (1%).

Por otra parte, entre las principales causas<sup>22</sup> que motivaron la movilización de los actores sociales a lo largo de 2016 se hallan: La defensa de derechos laborales (17%); el rechazo a acciones violentas, la defensa de los derechos humanos y apoyo al proceso de paz (13%); las diferentes problemáticas asociadas al sector transportador y el derecho a la movilidad de sus usuarios (10%), el cuestionamiento o reconocimiento de una autoridad o su gestión (10%); la prestación de servicios y/o ejecución de obras públicas (8%); el derecho a la educación y la calidad de la misma (7%); el conflicto agrario que involucra diferentes temas y actores de la ruralidad (6%); los derechos al medio ambiente (4%); el derecho a la salud (4%); el derecho a la vivienda, la tierra, o el territorio (3%); y por la planeación y distribución de recursos para sectores, poblaciones y territorios específicos (2%).

---

22 Toda vez que la protesta es la manifestación de la existencia de un conflicto social con base en las manifestaciones registradas, el Grupo de Mediación ha realizado un análisis y valoración para identificar la tendencia y tipo de conflictos sociales a los que pueden hacer referencia en los hechos encontrados. Igualmente, se habla de causas o motivaciones haciendo referencia a aquellas manifestaciones sociales que aunque pueden no ser la expresión de un conflicto, sí buscan la reivindicación de derechos, el apoyo a causas específicas, expresar solidaridad, o conmemorar eventos que les han permitido a ciertos actores sociales alcanzar el reconocimiento o garantía de sus derechos.



La Defensoría del Pueblo valora la actuación y respuesta de las autoridades, y toma en cuenta las medidas adoptadas para asegurar las condiciones de efectividad del ejercicio de los derechos civiles, y libertades a que aspiran importantes sectores ciudadanos.



## B.2. Variaciones en la dinámica del conflicto social y armado

Durante el 2016 Colombia registró una serie de variaciones en la dinámica del conflicto social y armado que plantearon diversos retos para la estrategia de prevención humanitaria que desarrolla la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y Derecho Internacional Humanitario - Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Dentro de los factores que se conjugaron y que contribuyeron a que en determinados territorios y subregiones de la geografía nacional, se dieran cambios en los índices de violencia, se destaca en primer lugar, el cese al fuego unilateral de las FARC en los territorios que han ocupado históricamente y los procesos de reconfiguración armada originados en el repliegue y concentración de las FARC en las zonas veredales y campamentarias en contraste con las avanzadas e incursiones a estos territorios por parte de otras fuerzas irregulares. En segundo lugar, la debilidad en la presencia institucional en estas regiones. En tercer término, precisamente por esta débil presencia estatal, la expansión de las economías ilegales, representadas en el aumento de los cultivos ilícitos, la minería ilegal y el contrabando.

En primer lugar, el cese unilateral de las FARC-EP en el marco de las negociaciones de La Habana, propició un cambio en la dinámica del conflicto armado. A pesar de las incidencias que amenazaron con terminar con la Mesa de Negociaciones en La Habana, siempre se pudo reencauzar el rumbo de los diálogos hasta el final<sup>1</sup>. Sin em-

---

1 Fue característico de algunos territorios la tensión derivada del ejercicio del control por parte de la Fuerza Pública en las zonas donde mantenía presencia la guerrilla de las FARC-EP, que buscaban evitar dichos controles; en algunas ocasiones se suscitaron enfrentamientos que generaron críticas en los medios de comunicación y en la opinión pública, contribuyendo a la mala imagen del proceso de Paz.



bargo, a la par de los avances en las negociaciones, se registró un vacío en el control de algunos territorios donde las FARC ejercieron una fuerte influencia. Ese vacío comenzó a ser sustituido por otros actores armados, en especial, el ELN y el Grupo Armado Posdesmovilización de las AUC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

A lo anterior se sumó, como factor que contribuyó a enrarecer el clima de paz y la consolidación de los acuerdos, la oposición de élites políticas y grupos de poder regionales que expresaron su abierta oposición a los acuerdos de paz y a las reformas y cambios que estos introducían en lo atinente a las medidas de retorno, restitución y reparación en materia agraria y participación política.

Por otra parte, se vienen registrando amenazas, ataques y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, por medio de la estigmatización, panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones. Estos hechos se constituyen en uno de los más serios obstáculos para avanzar en la implementación del acuerdo final de paz.

Si bien muchas de estas acciones se han presentado bajo circunstancias aparentemente disímiles, deben ser consideradas en un contexto de violencia y de afectación generalizada en contra de un sector poblacional que tiene unas características específicas y que demanda una protección especial del Estado, dados los antecedentes de violencia ejercidos en su contra.

La recurrencia de las amenazas y ataques en contra de líderes y defensores de derechos humanos, genera incertidumbre para las garantías del ejercicio de derechos políticos en los territorios, en momentos en que se da inicio a la implementación de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, que busca rodear a los nuevos actores de las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades civiles y políticas.

Se registra una estigmatización histórica a la labor de los líderes y defensores por parte de diferentes actores sociales, políticos, económicos y armados, lo que se conjuga con la falta de reconocimiento y legitimidad de su labor por la sociedad y por las entidades del Estado. Generalmente sus reclamaciones se ven como un cuestionamiento al statu quo y, por ende como una acción próxima a la subversión del orden social e institucional.

Puede decirse que la violencia en contra de los líderes y defensores de derechos humanos hace parte de un circuito de reproducción de la violencia soportado en

la impunidad, en el que la característica predominante es la negligencia y omisión estatal en el deber de garantizar la vida, integridad y seguridad de esta población, expresada, entre otros aspectos, en la respuesta inadecuada e inoportuna en materia de prevención y protección, la denegación de justicia y la falta de resultados en la investigación y sanción de los responsables<sup>2</sup>. A ello se suma la vulnerabilidad y desprotección social en amplias zonas rurales y en las periferias urbanas; contextos en los que son frecuentes los señalamientos y la estigmatización contra los líderes y defensores cuya labor suele ser identificada como una actividad subversiva.

Con los ataques a defensores y defensoras de derechos humanos se consigue que estos abandonen su labor, atemorizándolos a ellos, a sus familias y entornos comunitarios. Con la muerte del líder o defensor se desarticulan procesos de organización social y política, y al mismo tiempo se consigue imponer patrones de conducta en las comunidades.

No puede desconocerse que en determinadas regiones se registran fenómenos de cooptación e interferencia de la institucionalidad por parte de actores armados, lo cual influye en la implantación de un ambiente de temor en el que las víctimas suelen ser los líderes y voceros de las comunidades que se atreven a denunciar hechos de corrupción.

De acuerdo con la información acopiada por la Defensoría del Pueblo, durante el 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en Colombia. Del total de víctimas, el 31% de los casos [41] ocurrieron en el departamento del Cauca, 18 en Antioquia, 8 en Cundinamarca, 8 en Norte de Santander, 7 en Nariño y 7 en el Valle del Cauca. Estos seis departamentos reúnen el 66% de las muertes violentas cometidas contra este sector de la población.

Un segundo aspecto que contribuyó al incremento de la violencia, más allá de los resultados positivos que ha arrojado hasta la fecha el proceso de implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP, es la informalidad y la ilegalidad en que se mantiene gran parte de la población, especialmente en sectores rurales históricamente afectados por la presencia de actores armados y dinámicas de confrontación. En estos territorios, y ante la falta de ofertas y proyectos institucionales, las comunidades se han acostumbrado a depender de las economías ilegales (narcotráfico, explota-

.....

2 Son escasos los resultados en las investigaciones que permitan determinar y sancionar a los responsables de estos hechos, lo cual termina reforzando la acción de los perpetradores y no contribuye al esclarecimiento de los patrones que subyacen a estos hechos.

ción aurífera, contrabando, entre otras). Estos escenarios no solo están impregnados de la presencia y amenaza constante de actores armados, sino que las dinámicas ilegales son de por sí proclives para el surgimiento de fenómenos de delincuencia y criminalidad, que terminan menoscabando y afectando gravemente el ejercicio de los derechos fundamentales, en aspectos como libertades civiles y derechos de participación, derechos económicos y ambientales.

Los grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, se constituyeron en la principal amenaza de vulneración a los derechos de la población civil. En 52 de las 60 situaciones de riesgo advertidas, se identifican estructuras armadas tales como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo o Urabeños), Los Rastrojos, Águilas Negras, y otras estructuras regionales o locales como la disidencia del ERPAC (Bloque Meta y Bloque Vichada), Renacer Tolima, Héroes del Valle, entre otros. Los departamentos con factores de riesgo por estas estructuras ilegales son Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

Por su parte, las guerrillas (FARC y ELN) también fueron factores generadores de riesgo de violación a los derechos humanos de la población civil. Para el caso de las FARC-EP, en el año 2016, la declaratoria de cese unilateral y bilateral de hostilidades significó una reducción considerable de la actividad armada en la que participa directamente esta guerrilla. Sin embargo, las acciones de control poblacional y territorial de este grupo, principalmente en las zonas de presencia histórica, generaron temor en las comunidades debido a la realización de hechos relacionados con la extorsión, el reclutamiento, la utilización de niños, niñas y adolescentes; y presiones a la población para seguir sus directrices.

El SAT identificó a las FARC-EP en 26 de las situaciones de riesgo advertidas durante el año 2016, lo que corresponde al 43% del total. Se identificó una disminución sustancial que nunca se había registrado desde que el SAT hace seguimiento a las dinámicas del conflicto armado. Los departamentos advertidos fueron Antioquia, Arauca, Caldas, Cundinamarca, Caquetá, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Santander, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vaupés.

El ELN se identificó como fuente de amenaza en 17 documentos de advertencia, específicamente en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Chocó, Cauca, Córdoba, Risaralda, Santander y Norte de Santander.

Adicionalmente, a partir del penúltimo mes de 2016, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo evidenció el ingreso de grupos armados ilegales a distintos territorios abandonados por las FARC-EP, tales como Antioquia, Urabá y Chocó en donde se identificó la presencia de numerosos combatientes pertenecientes a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). En la región del Catatumbo, también se denunció la presencia de presuntos integrantes de organizaciones armadas irregulares pertenecientes a Grupos Posdesmovilización de las AUC, en donde se ubicaría una de las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), en este caso Caño Indio. La disidencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) es otra de las organizaciones armadas ilegales que también se convirtió en un factor de amenaza importante para la población que reside en los municipios de la región del Catatumbo y del Cesar (zona del Perijá).

Por otra parte, se conoció que algunos frentes de las FARC-EP optaron por el camino de la disidencia armada, configurando un nuevo riesgo para el proceso de paz como para las poblaciones en donde se llevaría a cabo el tránsito a la vida civil de los combatientes guerrilleros. Esto se evidenció en el municipio de Tumaco (Nariño) y en los departamentos del Guaviare y Caquetá. En algunos de estos territorios las fuerzas disidentes estarían en alianzas con Grupos Posdesmovilización de las AUC.

A lo anterior se suma que la guerrilla del ELN, si bien mostraba interés en adelantar conversaciones de paz con el Gobierno nacional en territorio ecuatoriano, al mismo tiempo mantenía su intención de continuar secuestrando y de copar militarmente los territorios abandonados por las FARC-EP, según ellos, a solicitud de los habitantes de los mismos que demandan su protección frente al accionar de otros grupos armados.

A pesar de que el acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP impactó favorablemente en términos de reducción de las acciones bélicas en los territorios de presencia de esta guerrilla, la Defensoría del Pueblo advirtió a través de diversos informes y pronunciamientos, la gravedad de la situación de riesgo a la que se ven expuestos los líderes sociales y defensores de derechos humanos, en un escenario de persistencia de la confrontación con otros actores armados y de expansión de dinámicas de violencia que han impactado principalmente a las personas y organizaciones que abanderan la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, y quienes propenden por el fortalecimiento de la paz.



lecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial.

Asimismo, debe añadirse la debilidad en la presencia del Estado como de la Fuerza Pública, tanto en las zonas veredales objeto de concentración de la guerrilla y en los más de 300 municipios en donde ha hecho presencia histórica las FARC. Se trata de regiones en las que predominan las economías ilegales, como los cultivos ilícitos, la minería ilegal aurífera y el contrabando, entre otros. Territorios que desde hace tiempo se han configurado como escenarios de disputa entre las guerrillas y grupos armados sucesores del paramilitarismo. Ante el abandono de los territorios por las FARC, el control de estos circuitos ilegales ha entrado a ser ejercido principalmente por grupos posdesmovilización como las AGC y el ELN (el EPL en la subregión del Catatumbo nortesantandereano), y en algunos casos las nuevas disidencias de las FARC.

Las organizaciones armadas ilegales como las AGC, por su carácter flexible y adaptativo a las operaciones policiales y militares, han logrado no solo un importante control sobre segmentos de las economías ilegales e informales, sino que además su capacidad de permear e intimidar a las autoridades locales, les ha permitido interferir en el control de los erarios públicos, al mismo tiempo que infiltrar sectores de la administración de justicia y de la fuerza pública en el ámbito local.

Estas organizaciones armadas, la guerrilla del ELN, el EPL en la subregión del Catatumbo, y las disidencias de las FARC, se constituyeron en una amenaza para la desmovilización y dejación de armas de los integrantes de las FARC, de manera que por una parte se configuraron como factor de amenaza a guerrilleros desmovilizados, pero también como una nueva oferta de reincorporación a las armas, a través de ofrecimientos económicos y prebendas, en regiones como Antioquia, la Orinoquía y el Pacífico.

Si bien tanto el Ejército Nacional como la Policía Nacional se prepararon para desarrollar una estrategia que garantizara la seguridad y la convivencia en los territorios bajo influencia de las FARC-EP<sup>3</sup>, por medio de acciones disuasorias y de control de factores de perturbación y de violencia, el proceso de implementación de los dispo-

---

3 Plan Victoria del Ejército. Plan Comunidades Seguras de la Policía.

sitivos de seguridad tuvo dificultades ante la falta de una eficaz concentración definitiva de los combatientes de las FARC, lo cual solo pudo darse al finalizar el 2016.

Este escenario debe completarse además con el importante número de víctimas del desplazamiento forzado y del conflicto armado a las que aún no se les ha resuelto su situación en el marco de la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011 y que adelantan procesos de vocería, reclamación, reparación y justicia ante las autoridades. Gran parte de esta población también vivió circunstancias de riesgo y desprotección<sup>4</sup> frente a fenómenos como las limitaciones en el acceso o retorno a las tierras y territorios despojados (debido a la presencia y control ejercido por actores armados).

Es así como la población víctima del conflicto armado enfrentó una serie de desafíos y obstáculos que afectaron la materialización de sus derechos. Dentro de estos destacan los conflictos territoriales originados en la existencia de megaproyectos e intereses económicos en los territorios; las amenazas y atentados contra líderes y defensores de derechos humanos, líderes sociales y políticos, así como en contra de organizaciones sociales y políticas que apoyan los procesos de paz o participan activamente en reivindicación de derechos a través de la acción política, jurídica y la movilización social o que denuncian fenómenos de corrupción.

En general puede afirmarse que aún existen territorios en los cuales se mantienen fenómenos generalizados de violencia y desprotección social, originados en la presencia y constante control de organizaciones armadas al margen de la ley, junto con la presencia diferenciada del Estado. Especialmente en zonas urbanas marginadas y en varios territorios rurales, y, más allá de los resultados positivos que están arrojando las negociaciones de paz, los habitantes de estas zonas aún se enfrentan a fenómenos de violencia como amenazas, extorsiones, desplazamientos, violencia sexual, restricciones a la movilidad, contaminación por arma y desapariciones forzadas, entre otras afectaciones.

Todos estos fenómenos de violencia y victimización, desconocimiento, omisión, vulneración y menoscabo de los derechos humanos, generaron la necesidad de contar con una mirada holística e integral de los derechos humanos, que permitiera for-

---

4 Informe CICR 2016: "Colombia cerró enero de 2016 con 7,9 millones de víctimas del conflicto armado registradas por el Estado".



mular análisis de mayor complejidad y alcance. Los informes del SAT, se enfocaron en mirar dimensiones entrelazadas de los derechos, como son, el DIH y el conflicto armado, los derechos civiles, políticos y libertades, combinando con una visión y análisis estructural de mayor alcance, que promueva una verdadera respuesta integral y de política pública.

El SAT valora la actuación y respuesta de las autoridades en aspectos como las dificultades en la prestación y disfrute de los derechos sociales y garantía de servicios básicos. Asimismo, toma en cuenta las medidas que se adoptaron para asegurar condiciones de efectividad al ejercicio de los derechos civiles, las libertades y los derechos de participación a que aspiran importantes sectores ciudadanos. El SAT mantuvo su estudio sobre los contextos y las circunstancias que propiciaron el incremento de la conflictividad social y de la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales, que pudieron contribuir a la generación de mayores condiciones de violencia.



El papel de la Defensoría del Pueblo en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales es cada vez más relevante para el Alto Tribunal, así como para las y los ciudadanos que acuden para que la Defensoría del Pueblo acompañe las acciones de las entidades obligadas, por medio de los fallos judiciales.



### B.3. Iniciativa legislativa, proyectos de ley y litigio constitucional

Teniendo en cuenta que la función de la Defensoría del Pueblo ante el Congreso de la República tiene dos ejes de actividad –por una parte, el ejercicio de la iniciativa legislativa y, por otra parte, la presentación de conceptos o informes sobre proyectos de ley o de acto legislativo en curso–, en ejercicio de las atribuciones inherentes a la magistratura moral, la Defensoría del Pueblo a través de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales intervino en el trámite de los siguientes proyectos de ley:

En ejercicio de la iniciativa legislativa, la Defensoría presentó a consideración del Congreso de la República el **proyecto de reforma a la acción de tutela** (Proyecto de ley estatutaria 038 de 2015 Cámara) que buscaba, por una parte, optimizar las reglas de transparencia y control ciudadano en el proceso de selección y revisión de los casos por parte de la Corte Constitucional y, por otra parte, superar los aspectos problemáticos que se han identificado respecto del funcionamiento de este mecanismo de amparo, así como actualizar su regulación normativa con los avances y desarrollos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

A pesar de que esta iniciativa no culminó su trámite en el legislativo, la entidad resalta la importancia de fortalecer y garantizar la efectividad de la acción de tutela, ya que constituye la figura más representativa de la Constitución Política de 1991, al erigirse como el mecanismo de protección de derechos más utilizado por los habitantes del territorio nacional –en especial los sujetos y

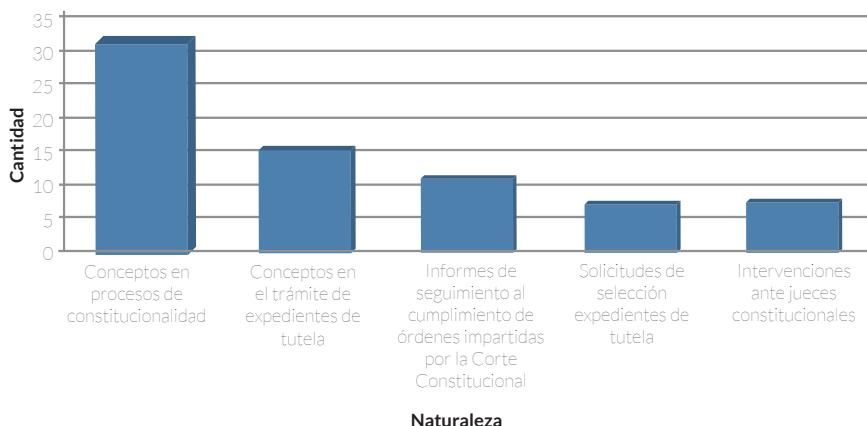


grupos de especial protección- y convertirse en una poderosa herramienta de transformación frente a las dinámicas de inequidad, exclusión y discriminación social.

La Defensoría también participó en el trámite de proyectos de iniciativa ciudadana, del Congreso de la República o gubernamental relacionados con temas de derechos humanos, aportando conceptos y realizando intervenciones en escenarios orales frente a los siguientes asuntos: a) medidas para combatir grupos armados ilegales posdesmovilización (Proyecto de ley 175 de 2015 Cámara); b) creación del Tribunal de Garantías Constitucionales para Asuntos Penales (Proyecto de ley 139 de 2015 Cámara); c) protección de datos personales frente a su recolección y tratamiento internacional (Proyecto de ley estatutaria 106 de 2015 Senado); d) reglamentación del servicio militar obligatorio en Colombia (Proyecto de ley 101 acumulado con el 154 de 2015 Cámara) y; e) reforma al sistema de control fiscal (Proyecto de acto legislativo 093 de 2016 Cámara). Cabe señalar que los tres primeros proyectos de ley señalados fueron archivados y los 2 restantes se encuentran aún en trámite legislativo.

Por otra parte, en ejercicio de su competencia especial en materia de litigio constitucional, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales elaboró y presentó 61 actuaciones ante la Corte Constitucional, a saber: 6 solicitudes de selección de expedientes de tutela para revisión, 14 conceptos en el trámite de expedientes de tutela seleccionados para revisión y 31 conceptos en procesos de constitucionalidad. Además, presentó 10 informes de seguimiento al cumplimiento de órdenes impartidas por la Corte en sus sentencias. La Corte Constitucional: a) acogió 5 de las 6 solicitudes de selección presentadas por la Defensoría; b) ha proferido fallos en 8 de las 14 acciones de tutela revisadas en las que intervino la Defensoría, y acogió los argumentos de la entidad en 5 de estos casos; y c) ha dictado sentencias en 12 de los 31 procesos de constitucionalidad en los que la Defensoría intervino, acogiendo los argumentos presentados por esta entidad en 10 de los casos fallados. La Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales también presentó 6 escritos de intervención ante jueces constitucionales de instancia, como parte de la estrategia de impulso del litigio constitucional en los temas de su competencia. El gráfico 1 (abajo) representa la estadística reseñada.

**Gráfico 1.** Principales actuaciones de la Delegada en el ejercicio del litigio constitucional. Total Delegada. Enero-diciembre de 2016.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.

A continuación, se destacan los debates constitucionales más relevantes en los que la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales intervino directamente o preparó los conceptos que fueron presentados por el Defensor del Pueblo, así como las posturas institucionales defendidas en cada uno de estos escenarios.

Las **víctimas del conflicto armado y los escenarios de paz** continuaron siendo un tema crucial en el ejercicio del litigio defensorial ante la Corte Constitucional. Por esta razón, la Defensoría intervino en el trámite de revisión del Proyecto de ley estatutaria 156 de 2015 Cámara, “*por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” (Expediente PE-045), así como en el proceso de inconstitucionalidad promovido contra el acto legislativo 01 de 2016, “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, defendiendo las medidas planteadas por el Gobierno nacional para la consecución de la paz.

En el primer caso, la Defensoría resaltó la importancia de crear un mecanismo especial que cumpliera con los requisitos formales y materiales establecidos por el legislador, con el fin de someter a refrendación popular el **acuerdo final para la paz**, cuyo objetivo era la terminación del conflicto armado y la consecución de una paz estable y duradera; además, resaltó la obligación de que la publicación y divulgación



del acuerdo final se realizara con un criterio diferencial de accesibilidad dirigido a las personas en condición de discapacidad y aquellas comunidades que no se comunican en castellano. En el segundo caso, solicitó que se declarara la constitucionalidad de los procedimientos legislativos de curso rápido o “**fast track**” debido a que el acto legislativo cumplía con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad y tenía como fin implementar el acuerdo de terminación del conflicto para lograr la paz, y contribuir en la reconciliación y el fortalecimiento del Estado social de derecho.

En el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006 que despenalizó el aborto en tres circunstancias específicas, la Defensoría del Pueblo intervino en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional de tres acciones de tutela y coadyuvó una tutela ante los jueces de instancia correspondientes, con el objetivo de promover la garantía del **derecho fundamental de las mujeres y niñas a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)**. En los cuatro casos la entidad identificó una serie de dificultades operativas, irregularidades y obstáculos en relación con el ejercicio, respeto y garantía de este derecho fundamental, relacionadas –principalmente– con la falta de reconocimiento del mismo por parte de los prestadores del servicio de salud, funcionarios del ICBF y autoridades judiciales –obligados a brindar a las mujeres condiciones para ejercerlo– y con la permanencia de patrones culturales patriarcales sobre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas. En solo uno de los casos se practicó la IVE solicitada por la interesada; pero en los otros tres casos, las mujeres tuvieron que continuar hasta terminar sus embarazos sin que hubiesen podido acceder al procedimiento.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo insiste en recomendar a las instituciones públicas y privadas encargadas de prestar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo y a aquellas facultadas para controlar la prestación de estos servicios, acatar y cumplir la jurisprudencia constitucional sobre la protección del derecho fundamental a la IVE.

Adicionalmente, la Defensoría promovió la defensa del **ejercicio de la capacidad jurídica y los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad**. Para ello, intervino en el proceso de inconstitucionalidad en contra del artículo 6° de la Ley 1412 de 2010 que establece la sustitución del consentimiento de las personas con discapacidad “mental” para la realización de procedimientos quirúrgicos de esterilización, así como en el proceso de revisión de la tutela presentada por la madre de una adolescente con discapacidad cognitiva que solicitaba el retiro del anticonceptivo subdérmico que le habían implantado a su hija y, en su reemplazo, le

practicaran el procedimiento de ligadura de trompas como método de planificación definitiva. En los dos casos, la Defensoría defendió la garantía del derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad cognitiva, especialmente con respecto a la toma de decisiones –libres e informadas– frente al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Respecto de la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley 1412 de 2010, mediante la Sentencia C-300 de 2016, la Corte se apartó de las pretensiones de la demanda y del concepto de la Defensoría del Pueblo, pues dispuso estarse a lo resuelto en la Sentencia C-182 de 2016<sup>1</sup>. Esta desafortunada decisión de la Corte ha llamado la atención del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que en agosto de 2016, al presentar las observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, recomendó al Estado revisar las sentencias de la Corte Constitucional con el propósito de mantener la prohibición de esterilización de todas las personas con discapacidad –sin excepción– sin su consentimiento libre e informado individual, incluso en los casos de discapacidad cognitiva grave o severa<sup>2</sup>.

En la medida en que el actual régimen legal mantiene la sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad cognitiva para la toma de sus propias decisiones, lo que contradice las obligaciones internacionales del Estado colombiano de promover, proteger y asegurar la dignidad, autonomía e igualdad de derechos de las personas con discapacidad previstas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), la Defensoría del Pueblo exhorta al Congreso de la República para que legisle sobre el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas. Igualmente, esta entidad recomienda a la Corte Constitucional la revisión y unificación de su jurisprudencia para garantizar de manera efectiva el ejercicio de este derecho para la adopción de todo tipo de decisiones con los apoyos que sean requeridos, incluso en los casos de discapacidad cognitiva grave o severa.

1 Esta sentencia declaró ejecutable condicionalmente el artículo 6° de la Ley 1412 de 2010 en el entendido “de que la autonomía reproductiva se garantiza a las personas declaradas en interdicción por demencia profunda y severa y que el consentimiento sustituto para realizar esterilizaciones quirúrgicas tiene un carácter excepcional y solo procede en casos en que la persona no pueda manifestar su voluntad libre e informada una vez se hayan prestado todos los apoyos para que lo haga”.

2 El informe establece textualmente lo siguiente: *Protección de la integridad personal – Artículo 17. Numerales 46 y 47.* Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>



Por otra parte, la Defensoría también intervino en procesos de inconstitucionalidad y de revisión de acciones de tutela ante la Corte Constitucional para defender los **derechos de las personas campesinas al acceso a la tierra y de las víctimas del conflicto armado a la restitución de tierras**. A juicio de esta entidad, luego de cinco años de ejecución de la política pública de restitución, entre muchos otros factores, es posible identificar que los escenarios de monitoreo para asegurar el cumplimiento de las órdenes dadas en los fallos han resultado insuficientes. Aunque el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 radica en cabeza del juez o magistrado la competencia para garantizar el uso, goce y disposición de los bienes despojados, en la práctica las audiencias de seguimiento concentradas terminan siendo un intento fallido por coordinar la amplia oferta institucional y competencias del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV).

En efecto, dicha falta de articulación se evidencia a lo largo de todo el proceso de restitución de tierras de diferentes maneras, por ejemplo, en la remisión incompleta de la información requerida a las entidades, así como en la falta de voluntad y compromiso de algunas instituciones en contribuir al cumplimiento integral e interdependiente de las órdenes judiciales. Bajo este horizonte, corresponde fortalecer el acompañamiento a la justicia especializada en restitución de tierras para garantizar el cumplimiento de las órdenes y el restablecimiento de los derechos del campesinado que ha sido víctima de desplazamiento forzado, pues al no contar con condiciones dignas de retorno y/o reubicación difícilmente se logrará el propósito de hacerse a condiciones de sostenibilidad económica y social en sus territorios.

Del mismo modo, la crisis humanitaria en el departamento de La Guajira suscitó la participación de la Defensoría en el trámite de revisión de expedientes de tutela ante la Corte Constitucional, especialmente para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los niños y las niñas del pueblo wayúu. Además, en aras de salvaguardar los **derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa, al territorio y al respeto y reconocimiento de su identidad cultural y ancestral**, la Defensoría participó en debates constitucionales promovidos en contra del trámite legislativo del Proyecto de ley 223 de 2015 Cámara, por medio del cual se crean las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres), el uso de mercurio para la extracción de oro en la región de la Amazonía y el desarrollo de un proyecto de exploración sísmica por parte de una empresa petrolera, apoyando las pretensiones de las comunidades indígenas demandantes. Incluso, la entidad participó en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional dentro del proceso de revisión de

la tutela promovida en busca de la repatriación de las 122 piezas arqueológicas de la colección Quimbaya que hoy reposan en el Museo de América de Madrid.

Asimismo, la Defensoría también advirtió la necesidad de garantizar el **derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en la adopción de decisiones sobre temas ambientales**, a través de su pronunciamiento dentro del trámite de revisión de la acción de tutela presentada en contra del procedimiento adelantado por las autoridades para la delimitación del páramo de Santurbán. A juicio de esta entidad, tanto las comunidades que podrían sufrir perjuicios con el procedimiento de delimitación, como las personas en general interesadas en el proceso, se vieron afectadas por las autoridades al no realizar las siguientes acciones: a) no facilitar el acceso oportuno a la información pública solicitada por los accionantes y no responder los derechos de petición en los que se solicitaba información sobre el trámite y proceso adelantado, puntualmente, los relacionados con los procedimientos de participación; b) negar la realización de las audiencias públicas solicitadas; y c) no habilitar ningún canal para garantizar la participación de la comunidad en el proceso de delimitación del páramo.

Con base en este caso, la Defensoría del Pueblo considera relevante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las demás autoridades competentes creen un procedimiento participativo para la delimitación de los páramos, que involucre la realización de audiencias públicas ambientales que cuenten con la participación efectiva de comunidades y organizaciones sociales, y además cumplan con las garantías de acceso a la información pública y de participación previa, amplia, completa, libre y efectiva que ha establecido la jurisprudencia constitucional.

Por último, la Defensoría del Pueblo acompañó el trámite de discusión y adopción del reciente **Código Nacional de Policía**. Al respecto, reconoció la necesidad de adelantar una reforma al anterior Código de Policía, texto expedido hace más de 40 años y por lo tanto desactualizado respecto de las necesidades de la sociedad y las exigencias de la Constitución de 1991, tal y como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-720 de 2007.

Si bien la Defensoría considera oportuna la expedición del nuevo Código de Policía, ha intervenido en varias demandas presentadas contra este estatuto ante la Corte Constitucional, poniendo de presente algunos aspectos problemáticos relacionados con el alcance de las facultades de la policía y la garantía de derechos fundamentales como el derecho de reunión y la inviolabilidad del domicilio. En esa medida, la De-



fensoría ha resaltado la necesidad de que el nuevo Código de Policía se enmarque dentro de los parámetros y principios de la Constitución Política.

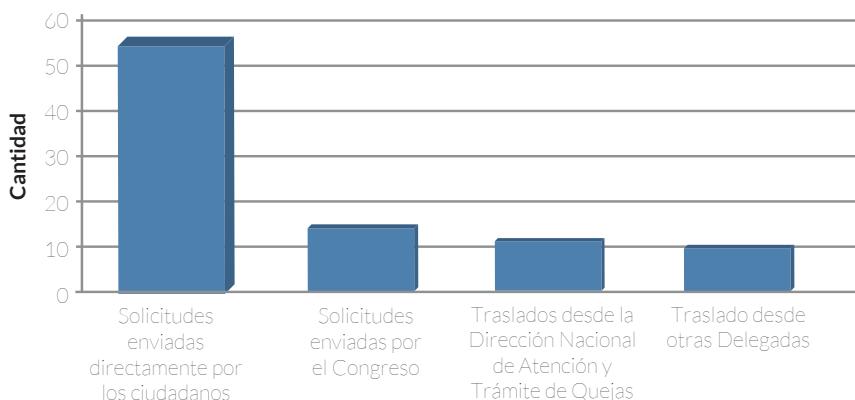
De otro lado, la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales proyectó para la firma del Defensor del Pueblo tres conceptos sobre procesos de enajenación de la propiedad accionaria del Estado, en el marco de las competencias establecidas en el párrafo del artículo 7º de la Ley 226 de 1995 dirigidas a garantizar la transparencia y la adopción de condiciones preferenciales para el sector solidario o los destinatarios de condiciones especiales. Particularmente, sobre la oferta de venta de acciones dirigidas a los destinatarios de condiciones especiales, la entidad ha recomendado a las entidades enajenantes establecer mecanismos que permitan garantizar la amplia publicidad y la libre concurrencia que se debe seguir en esta etapa de los procesos de enajenación, así como a garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales de conformidad con lo establecido en la Ley 1712 de 2014, la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013.

Considerando las necesidades que se han presentado en el desarrollo de la labor encomendada, la Defensoría del Pueblo solicita a las entidades públicas que adelanten procesos de enajenación: a) enviar, como mínimo, el reglamento y el programa de enajenación con la finalidad de que esta entidad a la hora de emitir su concepto, tenga conocimiento suficiente, en tiempo y detalle del proceso; y b) mantener informada a esta entidad sobre las modificaciones –adendas– y los resultados de las etapas adelantadas, con el fin de que la Defensoría pueda cumplir con sus funciones.

Vale también decir que, durante el 2016, la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales tramitó 83 derechos de petición y emitió 52 conceptos como respuesta a consultas sobre muy diversos asuntos. Todos los derechos de petición y las consultas fueron respondidos dentro de los términos de 15 y 30 días, respectivamente, tal como lo establece el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015.

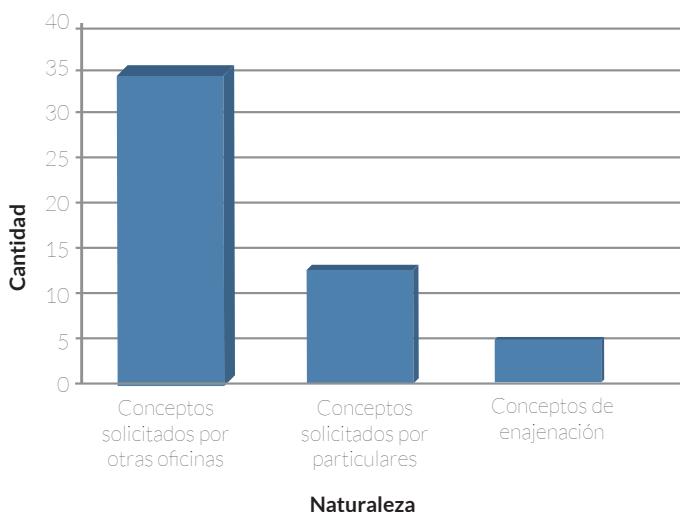
Los gráficos 2 y 3 (abajo) representan la estadística antes señalada.

Gráfico 2. Derechos de petición. Total Delegada. Enero-diciembre de 2016.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.

Gráfico 3. Conceptos jurídicos. Total Delegada. Enero-diciembre de 2016.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.

Para terminar, la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales presentará unos breves resúmenes de los **informes defensoriales** que elaboró durante el 2016, con el ánimo de formular recomendaciones sobre situaciones críticas de derechos humanos, en el marco de sus funciones.



### 3.1 Informe de seguimiento del cumplimiento de las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado colombiano

El informe se realizó como parte de las labores encomendadas a la Defensoría del Pueblo dentro del “Acuerdo Marco de Cooperación Institucional” suscrito en el 2015 con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aras de trabajar conjuntamente en la defensa y promoción de los derechos humanos. Tiene la finalidad de brindar un reporte del cumplimiento de quince de los diecisiete<sup>3</sup> fallos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CorteIDH– ha proferido en contra del Estado colombiano.

La elaboración de este informe de seguimiento le permitió a la Defensoría del Pueblo conocer aspectos por mejorar en la acción estatal con el fin de garantizar la reparación de las víctimas reconocidas en dicho ámbito, así como también la identificación de algunas situaciones como la imperiosa necesidad de fortalecer los procesos de articulación interinstitucional para dar cumplimiento a las órdenes y de mejorar los canales de diálogo entre las instituciones y las víctimas, con el fin de agilizar la concertación y el cumplimiento total de las órdenes. Además, por medio de este ejercicio la Defensoría pudo identificar que el nivel de cumplimiento de las órdenes es bajo especialmente en lo que se refiere a la obligación de investigar, juzgar y sancionar responsables –en particular, cuando son agentes del Estado– y en relación con las medidas de rehabilitación orientadas a la atención en salud física y psicológica de las víctimas.

En este orden de ideas, con el propósito de contribuir a la superación de estas dificultades, el informe señala la importancia de la presencia de la Defensoría del Pueblo en los espacios de concertación, así como la necesidad de desarrollar un proceso constante de seguimiento al cumplimiento de las órdenes, acciones que permitirían favorecer la garantía de los derechos de las víctimas y fortalecer la institucionalidad encargada de darle cumplimiento a dichas órdenes, por supuesto, en el marco de las funciones de promoción y divulgación de los derechos humanos que competen a esta entidad.

---

3 Los casos Duque vs. Colombia y Yarce y otras vs. Colombia, fueron fallados por la Corte IDH el 21 y 22 de noviembre de 2016, respectivamente, fechas en las cuales la etapa de recolección de información de este informe ya había culminado.

### 3.2 Informe de seguimiento al cumplimiento del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco en Colombia

Este informe identifica dos grandes componentes. El primero, de tipo descriptivo, presenta: a) las obligaciones internacionales del Estado en materia de control de tabaco de acuerdo con el Convenio Marco; así como el desarrollo normativo nacional, por medio del cual dichas obligaciones se han incorporado al ordenamiento jurídico interno; b) las autoridades públicas obligadas a dar cumplimiento a estas obligaciones y las respuestas enviadas a la Defensoría frente a los requerimientos dirigidos para conocer el estado actual del desarrollo de sus funciones; c) los datos recaudados que dieron cuenta de actividades implementadas para el cumplimiento del CMCT; d) los puntos de vista de algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno al control del tabaco; y e) estudios, mediciones y parámetros disponibles para verificar el cumplimiento de las obligaciones estatales. El segundo componente, de tipo analítico, expone las principales conclusiones derivadas del análisis de la información recaudada y presenta las recomendaciones que ha formulado esta entidad, desde el enfoque de derechos humanos y en calidad de órgano de control del Estado, con el ánimo de contribuir a impulsar el cumplimiento efectivo de estas obligaciones internacionales por parte del Estado colombiano.

En lo que a este tema se refiere, la Defensoría del Pueblo recomienda al Gobierno nacional y demás instituciones del Estado asumir la política pública en materia de control de tabaco como un asunto de derechos humanos. Con el ánimo de contribuir al diseño e implementación de esta política, la Defensoría: a) insiste en la necesidad de regular la cadena de mercado de los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) como el cigarrillo electrónico, la ampliación de las advertencias de salud en los empaques de productos de tabaco para que ocupen un 80% del mismo y el aumento de los impuestos sobre los productos de tabaco y sus derivados hasta alcanzar la media regional; b) propone mecanismos de articulación ante la evidente sobrecarga de funciones en cabeza del Ministerio de Salud y la falta de articulación interinstitucional en el nivel nacional y entre el nivel nacional y los entes territoriales que incide negativamente en el cumplimiento de la normatividad existente; c) sugiere implementar un plan de financiación escalonada y progresiva que resulte suficiente para alcanzar las metas de reducción de consumo de tabaco fijadas en el Plan Decenal de Salud; entre otras recomendaciones.



### 3.3 Informe de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas a la Defensoría del Pueblo por la Corte Constitucional

La identificación de las sentencias de la Corte Constitucional, en sede de tutela, que contienen órdenes dirigidas a la Defensoría del Pueblo, expedidas en la última década, permitió concluir que el papel de esta entidad como garante del cumplimiento de las órdenes judiciales es cada vez más relevante para el Alto Tribunal, así como para las y los ciudadanos que acuden para que la Defensoría del Pueblo acompañe las acciones de las entidades obligadas por medio de los fallos judiciales.

A pesar de esto, la entidad concluyó que el estado del cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional es muy dispar, ya que a medida que aumenta su complejidad, se observan mayores dificultades para darles cumplimiento. Estas dificultades derivan, entre otros factores, en la falta de articulación, la falta de claridad en las competencias que se les asignan a los accionados y, en muchas ocasiones, de los obstáculos generados por las falencias de capacidad institucional.

En consecuencia, la Defensoría identificó la necesidad de fortalecer los procesos de seguimiento realizados por la entidad con el fin de garantizar el cumplimiento de las órdenes, ya que estas acciones permiten visibilizar las falencias del actuar estatal y ponerlas en conocimiento de los órganos judiciales. Además, la participación de la Defensoría del Pueblo en el seguimiento y acompañamiento a los procesos de tutela revisados ha contribuido a la creación y al fortalecimiento de espacios interinstitucionales de seguimiento que permiten una mayor efectividad en el cumplimiento de las órdenes y redundan en una mejor situación de derechos para las y los ciudadanos.

### 3.4 Informe de tutela y acceso a la información<sup>4</sup>

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, la Defensoría del Pueblo publicó el **primer informe** sobre el estudio de casos de tutela en los que se invocó la protección del derecho de acceso a la información pública en Colombia, durante el 2015, elaborado en conjunto con la Procuraduría General de la Nación. Con este informe, el Ministerio Público busca dar a conocer a los habitantes del territorio nacional, a los sujetos obligados por la Ley 1712, a las autoridades judiciales, a la sociedad civil y, en general, a cualquier persona interesada la manera

---

<sup>4</sup> Este informe puede ser consultado en el siguiente link:[http://defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_tutela\\_y\\_acceso\\_info\\_2015.pdf](http://defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_tutela_y_acceso_info_2015.pdf)

como se viene ejerciendo y garantizando el derecho de acceso a la información pública en el país, especialmente cuando se elevan solicitudes de acceso a la información a entidades de la administración pública o a particulares que prestan servicios públicos, cumplen funciones públicas o administran recursos públicos.

Luego de revisar 113 expedientes de tutela que invocaban la protección del derecho de acceso a la información pública y 21 fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, el informe concluye que existe un desconocimiento generalizado sobre el derecho de acceso a la información pública y la ley que regula los procedimientos para su ejercicio y garantía, es decir, sobre el contenido y alcance de la Ley 1712 de 2014. La preocupación más relevante que arroja este estudio es el hecho de que la población tiene dificultades para acceder a información pública cuando la solicita a los sujetos obligados. En relación con lo anteriormente expuesto, entre los diversos impedimentos se destacan la falta de respuesta, las respuestas que no hacen referencia al asunto solicitado y las respuestas incompletas. Así, en la mayoría de los fallos revisados, los sujetos obligados requeridos dieron respuesta a las solicitudes de información durante el trámite de la tutela, lo que llevó a que las decisiones de instancia declararan la improcedencia de la acción porque se había configurado un hecho superado. Esta situación confirma la judicialización que prevalece en el país en el acceso a la información pública.

Con fundamento en los resultados de este primer informe, el Ministerio Público se comprometió a promover el conocimiento y aplicación de la Ley 1712 de 2014 entre los sujetos obligados y su comprensión entre el público en general, y recomendó: a) a las entidades líderes de la política pública, acelerar el proceso de formulación, promoción e implementación de la política pública de transparencia y acceso a la información pública ordenada por el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014; b) a los sujetos obligados por la ley, capacitar a los servidores y contratistas vinculados a las entidades públicas y a los empleados de personas jurídicas privadas que sean sujetos obligados, en el contenido y alcance de la Ley 1712 de 2014 sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública; c) al Consejo Superior de la Judicatura, capacitar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en el contenido y alcance de la Ley 1712 de 2014 sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública; d) a la Corte Constitucional, revisar y unificar la jurisprudencia constitucional en torno a la protección y garantía del derecho fundamental de acceso a la información en el país.





**Colombia atraviesa por la peor crisis carcelaria de su historia; problemática que lejos de superarse, continúa tornándose insostenible.**



## c. Informes de ley

### C.1. Análisis general de la situación carcelaria

*La única crisis que históricamente ha propiciado tres (3) sentencias mediante las cuales se declara el estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, es la crisis carcelaria.*

La Defensoría del Pueblo ha denunciado en diversos escenarios nacionales e internacionales, que Colombia atraviesa por la peor crisis carcelaria de su historia; problemática que lejos de superarse, continúa tornándose insostenible.

Este escenario puede advertirse con facilidad, si se compara la situación actual con aquella que motivó la primera declaratoria del estado de cosas inconstitucional (ECI), por parte de la Sala Tercera de Revisión de la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998.

En dicha sentencia y para esa fecha, se consideró que la crisis tenía su causa en la insuficiencia de cupos, motivo por el cual la solución recaía en la expansión y construcción de nueva infraestructura para albergar a la población privada de la libertad, hecho que se evidenció con la ampliación significativa del sistema. No obstante, y así lo vislumbró la Defensoría del Pueblo, las condiciones de vida al interior de los centros de reclusión no experimentaron ni han experimentado una transformación suficiente, impidiendo en este sentido, avanzar en la garantía de los derechos humanos que le asisten a la población reclusa.

El hacinamiento en los centros de reclusión ascendía para esa época al 30%, lo que conllevó la intervención de la Corte Constitucional en el diseño de la política carcelaria y condujo a que para el 2002 se alcanzara un mínimo histórico de hacinamiento



del 15%. Sin embargo, en el 2016 la sobreocupación bordeó los máximos hasta la fecha alcanzados con una cifra cercana al 56%.

Con la segunda de las sentencias en la materia T-388 de 2013, publicada en el mes de marzo de 2015, se declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional; nuevo, en virtud de que se avanzó en las causas que le daban origen, al considerar que no es solo un problema de cupos, sino que también recae en las dificultades que presenta el diseño de la política criminal colombiana. Es decir, avanzamos no solo hacia un análisis de las condiciones materiales de vida de estas personas y sus derechos mínimos al interior de los centros de reclusión, sino también a la adopción de decisiones judiciales innovadoras como lo son la suspensión de ingresos a los establecimientos de reclusión y el posible cierre de los mismos, por no garantizar condiciones acordes con el principio universal de dignidad humana.

No obstante, la continuidad en el tiempo de la afectación generalizada y permanente a los derechos fundamentales más básicos de los hombres y mujeres privados de su libertad en el país, condujo nuevamente a la Honorable Corte Constitucional a reiterar el ECI a través de la Sentencia T-762 de 2015, con la cual, se identificaron los problemas estructurales, las causas y posibles soluciones para darlo por superado, a través de indicadores y metas concretas que todas las autoridades del Estado colombiano están llamadas a alcanzar, en aras de garantizar unas condiciones de reclusión bajo un estándar constitucional mínimo orientado hacia una política criminal respetuosa de los derechos humanos de todos los internos.

La Corte Constitucional, precisó en sus diferentes pronunciamientos no solo que la política criminal colombiana ha sido “reactiva, populista, poco reflexiva, incoherente y subordinada a la política de seguridad” y que es necesario un cambio sustancial de la misma, sino que además, determinó como fuentes de la declaratoria del ECI las siguientes causales:

*“(i) Problemáticas estructurales en la desarticulación de la política criminal, (ii) hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos, (iii) Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, (iv) falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia, (v) sistema de salud del sector, y (vi) las condiciones de salud e higiene en la mayoría de los establecimientos constituyentes de tratos crueles, inhumanos y degradantes propiciados por el Estado”.*

En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional la consideró como el órgano misionalmente capaz de articular: *“(i) las fases de la criminalización,*

con especial atención en los efectos de cada una de ellas sobre las demás; (ii) las disposiciones generales con las realidades locales en vista de la presencia regional de la institución y del reconocimiento amplio de la ejecución de la política criminal a lo largo y ancho del territorio nacional; y (iii) los derechos constitucionales y las políticas públicas en materia criminal”, entonces nos asignó la encomiable labor de liderar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta última providencia.

En cumplimiento de esta labor, así como en respuesta a la misión constitucional de protección y divulgación de los derechos humanos de las Personas Privadas de la Libertad (PPL), la Defensoría del Pueblo ha identificado las siguientes problemáticas transversales que afectan a esta población: a) hacinamiento desbordado; b) infraestructura inadecuada u obsoleta, c) deficiente atención en salud tanto a nivel básico como especializado, d) ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva.

Adicional a ello, ha criticado la volátil política criminal adoptada por el gobierno, quien al privilegiar las medidas sancionatorias frente a las preventivas y expedir leyes que no se encuentran en sintonía con los principios de libertad y presunción de inocencia, creó un marco determinante para el crecimiento desmesurado en la tasa poblacional de los establecimientos de reclusión.

Se trata de una dramática realidad penitenciaria colombiana que ha sido denunciada y reconocida en distintos escenarios internacionales. Así, por ejemplo, el Comité contra la Tortura de la ONU, en su escrito de observaciones finales al quinto informe del Estado colombiano acerca del cumplimiento de la convención<sup>1</sup>, mostró su preocupación por las condiciones imperantes al interior de las cárceles del país, las cuales consideraron como auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes. Cabe destacar que en el mencionado informe, el Comité reconoció el trabajo de la Defensoría del Pueblo respecto a la verificación de las condiciones de reclusión que ha venido desarrollando en las cárceles del país, e instó al Gobierno nacional a atender sus requerimientos frente a la problemática penitenciaria.

Planteado este panorama, se procederá a describir brevemente los principales componentes de la crisis carcelaria y su evolución en el transcurso del 2016.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/Observaciones_finales_sobre_el_quinto_informe_periodico_de_Colombia.pdf)



## 1.1 Deficiente e insuficiente atención en salud

La Defensoría del Pueblo ha denunciado que uno de los mayores problemas que enfrentan las personas privadas de la libertad, son las graves deficiencias en la prestación del servicio de salud, tanto en atención general como especializada.

Frente a esta grave situación que sobrevino con la entrada en funcionamiento del Fondo de Atención en Salud a la Población Privada de la Libertad, el Director General del Inpec profirió la Resolución 002390 de fecha 10 de mayo de 2016, “*por medio de la cual se declaró el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del Inpec*”, con el fin de adoptar medidas tendientes a mitigar la crisis evidenciada a nivel nacional en la prestación de los servicios de salud a esta población.

Dentro de las medidas administrativas adoptadas se advirtieron cinco (5) ejes: a) reubicación del personal en las áreas de sanidad en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON); b) fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública; c) traslado de internos con patologías psiquiátricas diagnosticadas; d) mantenimiento, rehabilitación y dotación de áreas de sanidad, y e) desarrollo de un sistema de información en salud.

### a. Reubicación del personal en las áreas de sanidad

En el primer reporte de la emergencia carcelaria de fecha 18 de julio de 2016 *entregado por la Dirección General del Inpec*, obtenido entre el 10 de mayo y el 18 de julio de 2016, se indicó que mediante Resolución 2440 del 13 de mayo de 2016 se asignaron funciones asistenciales en servicios de salud al personal médico del Instituto, quienes anteriormente desempeñaban meramente funciones administrativas, esto es, 272 funcionarios de los cuales 89 son médicos. Además, fueron reubicados 14 funcionarios en las áreas de salud de los establecimientos de Girón, COJAM Jamundí, Túquerres, Ipiales, Itagüí, Medellín y COPED Pedregal, establecimientos que antes de la emergencia se hallaban sin personal en salud.

Desde la declaratoria de emergencia carcelaria, se cuenta con 21 personas contratadas por la fiducia para brindar atención médica intramural y más 272 funcionarios del Inpec que fueron asignados para brindar asistencia médica, es decir 293 personas adicionales asignadas para la prestación del servicio de salud.

De igual manera, se realizaron acciones transversales de gestión tales como gestión de movilización de recursos físicos, humanos y financieros para apoyar la emergencia penitenciaria con entidades territoriales; acercamientos con fuerzas militares para el apoyo de brigadas con oficiales de la reserva (profesionales en salud); brigada de salud en el Complejo Pedregal de Medellín, en alianza con el voluntariado caminos y la corporación red de apoyo, gestionando la consecución de equipos, suministros, vinculación de 18 profesionales de la salud y atención a 1760 internos y la cual acompañó la Defensoría del Pueblo y la Personería de Medellín; brigada de salud en el Complejo Penitenciario de Jamundí y el Establecimiento Penitenciario de Palmira (Valle), liderada por la Dirección General del Inpec, y la cual contó con el apoyo de la Policía Nacional e instituciones médicas privadas, brindándole atención a 267 internos.

En el segundo reporte de fecha 25 de julio, los únicos avances que se evidenciaron se encuentran en la reducción de establecimientos sin personal médico, indicando en esta oportunidad que de 24 centros de reclusión que se hallaban sin personal médico en salud, la cifra pasó a ser de 19. Sin embargo, en el reporte de avance a la emergencia carcelaria de fecha 10 de agosto, el Inpec informó que la cifra de 19 establecimientos sin personal en salud reportados aumentó a un número de 23 centros de reclusión sin personal médico.

Con relación a la contratación de personal de salud intramural no se evidenció avance alguno desde el reporte dado en fecha 25 de julio de 2016.

De igual manera no se evidenció un aumento considerable del personal médico asistencial que preste sus servicios al interior de los centros de reclusión y se resalta que las medidas adoptadas no garantizaron la continuidad de los tratamientos médicos ni el cubrimiento total con red externa de operadores en salud para aquellas patologías que requieren ciertas especialidades para ser atendidas.

b. Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública

En relación con las actividades de fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud, el Inpec informó que entre el 10 de mayo y el 18 de julio de 2016 se realizaron 619 brigadas de salud, de las 816 programadas, relacionadas con consultas médicas, desparasitación, consejería para VIH, cirugías maxilofaciales, exámenes de laboratorio, búsqueda de sintomáticos respiratorios, consultas odontológicas, exámenes de apoyo y diagnóstico, suministro de medicamentos, terapias físicas,



citológicas, vacunación, optometría y consultas médicas especializadas, logrando atender a 27.016 internos.

Indicó además, que se encuentran en elaboración los perfiles epidemiológicos a partir de valoraciones médicas, de las cuales, 35.010 se practicaron por medicina general y 18.565 por odontología; asimismo, se suscribieron 113 contratos con IPS para un total de 119 a nivel nacional.

Por otra parte, se llevaron a cabo 1.308 jornadas cívicas en salud pública tales como charlas de estilos de vida saludables, vacunación contra la influenza, entrega de preservativos, conferencias sobre salud pública, jornadas de peluquería, entrega de calcio en tabletas y aplicación de vitaminas, de las cuales se beneficiaron 41.303 internos.

De acuerdo con el reporte de avance a la emergencia carcelaria de fecha 10 de agosto, se adelantaron 186 brigadas de salud más para un total de 805 brigadas de las 816 programadas, con un cubrimiento de 33.984 internos atendidos. Igualmente, se llevaron a cabo 13.114 consultas por medicina general llegando a 48.124 valoraciones y se prestó el servicio de odontología a 9.636 personas, alcanzando la suma de 28.201 reclusos favorecidos para esa fecha.

Respecto al desarrollo de jornadas cívicas en salud pública se aumentó a un número de 467 para un total de 1.775 jornadas, desde el inicio de la declaratoria de emergencia carcelaria con una atención de 53.373 internos y se suscribieron 15 contratos más con IPS para un total de 134 IPS-S contratadas.

#### c. Traslado de internos con patologías psiquiátricas diagnosticadas

Si bien, el traslado de los internos diagnosticados que requieren otro tipo de atención en la Unidad de Salud Mental del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cali, presentado por el Inpec, refleja un cumplimiento del 100%, dicho diagnóstico se basó únicamente en los establecimientos de Calarcá, Valledupar, Cartago y Complejo Penitenciario de Jamundí, donde solo se detectaron 7 casos con estas patologías, quienes efectivamente, según el reporte, fueron trasladados. Es decir, que solo se ha cumplido con un avance del 4% tal y como se señaló en el primer reporte de avance de emergencia carcelaria de fecha 18 de julio del año 2016.

#### d. Mantenimiento, rehabilitación y dotación de áreas de sanidad

En relación con el mantenimiento, rehabilitación y dotación de las áreas de sanidad, el Inpec realizó la priorización para la adquisición de equipos biomédicos para las

áreas de sanidad de los ERON; y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), realizó el mantenimiento de las áreas de sanidad del Establecimiento Carcelario de Bogotá “La Modelo”, a los establecimientos penitenciarios de Apartadó, Villa Inés, –Itagüí– y en el centro de reclusión de Bucaramanga e inició el proceso de contratación del suministro e instalación de un transformador para el funcionamiento eléctrico del área de sanidad.

Asimismo, la USPEC, visitó los establecimientos de Villavicencio, Sincelejo, la Modelo de Bucaramanga, Florencia, Cúcuta, Palmira, Apartadó e Itagüí con el fin de realizar consultoría y diagnóstico de las áreas de sanidad y de aislamiento.

Se encuentran avances en el mantenimiento, rehabilitación y dotación de las áreas de sanidad del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, la elaboración del estudio de mercado preliminar, la dotación de equipos mínimos en las áreas de sanidad de los establecimientos de Bucaramanga, Apartadó y Acacías-Agrícola, con las cotizaciones correspondientes

De acuerdo con el primer reporte de la emergencia carcelaria de fecha 18 de julio de 2016 *entregado por la Dirección General del Inpec*, la recolección de residuos hospitalarios aumentó de 13 establecimientos que contaban con contrato de recolección de residuos biológicos a 118 de los 136 centros de reclusión del nivel nacional. Cifra que crecería a 132 centros de reclusión según los datos reflejados en el informe de avances del 10 de agosto de 2016.

Con relación a la realización de la consultoría de diagnóstico de áreas de sanidad y áreas de aislamiento sanitario, así como la entrega de dotación mínima a las áreas de sanidad en los 136 establecimientos carcelarios, no se evidencia avance alguno.

#### e. Desarrollo de un sistema de información en salud

Se establecieron propuestas para el sistema de información en salud que abarca la actualización, capacitación y diligenciamiento de la valoración médica de ingreso para las PPL en el formulario básico de Sisipac fase 1; levantamiento de requerimientos para el desarrollo total del aplicativo de salud, utilizando las nuevas herramientas de software usadas por el Inpec; proceso contractual para la migración del módulo básico y el desarrollo e implementación del aplicativo de salud en las nuevas herramientas de software usadas por la entidad, para la dotación de equipos de cómputo, impresoras y puntos eléctricos y lógicos integrados con la red del Instituto.



Hubo un avance del 33% en las actividades del sistema de información en salud como son: la capacitación del área de sistemas del Ministerio de Salud y Protección Social –Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS)–, capacitación del área de sistemas del Ministerio de Salud y Protección Social (Cubo epidemiológico poblacional), y la entrega por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las tablas de parametrización del módulo fase 1 que incluye: a) clasificación internacional de enfermedades versión 10 (CIE10), b) actualización de los códigos únicos de procedimientos de salud (CUPS) y c) actualización de la tabla de medicamentos.

Por último, creció en un 25% el diligenciamiento de la valoración médica de ingreso de la PPL en el formulario básico de Sisipec fase 1 y una expansión en la contratación de recolección de residuos hospitalarios en 124 establecimientos.

Respecto de la actualización y capacitación de la valoración médica de ingreso de la PPL en el formulario básico Sisipec fase 1, el avance continúa siendo el mismo al presentado en el reporte de fecha 25 de julio de 2016 mientras en el diligenciamiento de la valoración médica presenta un incremento del avance de tan solo un 1%, con una inclusión de información adicional de 43 registros, para un total de 761.

### 1.1.1 Prestación del servicio de salud mental en las mujeres privadas de la libertad

Durante el 2016, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria en el marco del plan operativo estratégico, adelantó visitas de inspección a 12 establecimientos de reclusión del orden nacional de los 102 en los que –de acuerdo con información suministrada por el Inpec– se encontraban personas privadas de la libertad diagnosticadas con trastorno mental, con el fin de verificar las condiciones de prestación del servicio.

El estudio adelantado con el apoyo de la profesional en Psicología de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, permitió identificar entre otras cosas que, comparativamente existe una mayor incidencia de trastornos mentales en las mujeres privadas de la libertad y que, paradójicamente, es la población que menos atención recibe, ya que a) a nivel nacional no se cuenta con unidades de salud mental para mujeres y b) solo 4 establecimientos a nivel nacional reciben el modelo tipo B de atención por la IPS GIH-Mariana. En los 20 restantes se aplica el modelo tipo C.

Considerando la situación descrita, se planteó la necesidad de continuar en el 2016 con el seguimiento a la atención en salud mental, profundizando en la población femenina privada de la libertad, con el objetivo de identificar las condiciones en las que se les garantiza el derecho a la salud; por lo que se realizaron visitas a 3 establecimientos de reclusión en los que se encuentran la mayor cantidad de mujeres privadas de la libertad diagnosticadas con trastorno mental.

De acuerdo con el nuevo modelo de salud consagrado en la Ley 1709 de 2014, para el tratamiento de estas patologías, es el Fondo de Atención en Salud PPL, la entidad encargada de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud; sin embargo, en el periodo de enero a mayo de 2016, no se adelantó contratación con ninguna IPS o entidad que prestara este servicio, por lo que las y los internos que padecían trastorno mental dependieron de la buena voluntad de la IPS UT Grandes Ideas Hospitalarias (GIH)-Mariana, quienes sin tener contrato continuaron realizando valoraciones y suministrando medicamentos en algunos establecimientos a nivel nacional.

El Fondo de Atención en Salud PPL, prestó el servicio de salud mental desde el mes de junio de 2016, de la siguiente manera: a) en Bogotá y Cali –ciudades en donde están ubicadas las dos únicas Unidades de Salud Mental en el país–, el operador es la Clínica “La Paz” y b) en el resto del país, se mantiene la IPS UT Grandes Ideas Hospitalarias (GIH)-Mariana, con el mismo modelo de atención que durante más de 3 años se ha implementado para establecimientos “tipo B y C”, es decir, aquellos en los que no hay unidades de salud mental.

Para concluir, en ninguno de los establecimientos de reclusión se evidencia la existencia de programas para la promoción ni prevención de enfermedades mentales.

## 1.2 Hacinamiento desbordado

El hacinamiento, se traduce en la ausencia de espacios adecuados para dormir, consumir los alimentos y desarrollar otras actividades propias de atención y el tratamiento de la PPL. Del mismo modo, el hacinamiento propicia la propagación de epidemias y aumenta el estrés de los internos, lo que se traduce en riñas constantes e intentos de amotinamiento.

Para ejemplificar la gravedad de la problemática, basta con señalar que en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de la ciudad de Riohacha (Guajira), los internos cuentan tan solo de 50 a 60 cm<sup>2</sup> para dormir, lo



que los obliga a pernoctar en los baños y a tender hamacas para poder extender las piernas. Dicho resultado se obtiene al dividir el número de metros cuadrados útiles, por el total de internos que habitan este centro de reclusión.

En lo que respecta al espacio mínimo en reclusión, cada interno cuenta con un espacio de 1.9 metros cuadrados, lo que implica que para el desarrollo de las actividades propias de la vida y su tratamiento se está garantizando un 9.5% del punto mínimo de espacio necesario para tal objeto. (Lo anterior conforme al estándar constitucional establecido por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015).

Al aplicar al centro de internamiento de Riohacha los estándares señalados por la Honorable Corte Constitucional, se obliga a recalcular la capacidad de la prisión en términos de condiciones de reclusión respetuosas de los derechos de las personas privadas de la libertad, hecho que conlleva a que se generen porcentajes de hacinamiento que desbordan en gran medida lo reportado por el Inpec, como se evidencia en el cuadro al calcular dicho fenómeno desde el espacio mínimo de reclusión, el cual alcanza un 930%.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que unas condiciones de reclusión, al menos en alojamiento, no se agotan con la garantía de un espacio mínimo, sino que el lugar debe ser adecuado, es decir reunir unos estándares mínimos de alojamiento trazados por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, como es el área de la cama, el área de ventilación, entre otros. Es así como al verificar en el EPCMS de Riohacha, la Defensoría del Pueblo pudo constatar que todas las celdas del establecimiento resultan inadecuadas ya que no se cumple con los criterios de espacio, ventilación, distancia entre paredes y altura de la celda.

Al 28 de noviembre de 2016, el hacinamiento en los demás centros penitenciarios y carcelarios del país se ubicaba en un 53.6%, equivalente a 41.906 reclusos por encima de la capacidad de los establecimientos de reclusión. Si bien este porcentaje es en sí mismo preocupante, oculta que en un número significativo de centros carcelarios el hacinamiento alcanza porcentajes que atenta contra los mínimos de dignidad humana.

En efecto, partiendo de la estadística oficial del Inpec se tiene que con corte al 28 de noviembre de 2016, 21.910 reclusos, equivalente al 18.2% de la población carcelaria, se encontraban recluidos en centros penitenciarios cuyo hacinamiento oscila entre el 100% y el 200%. De igual modo, 9.365 reclusos, quienes representan el 7.7% de la población carcelaria, se ven obligados a permanecer en establecimientos

cuyo hacinamiento supera el 200%. Más grave aún, 3.499 internos, equivalentes al 2.9% del total de reclusos del país, se encuentran detenidos en centros carcelarios que superan el 300% de hacinamiento.

A pesar de que en sí misma la cifra global de hacinamiento es sumamente preocupante, la Defensoría del Pueblo ha advertido que este porcentaje encierra realidades contrarias a cualquier concepto de dignidad humana y que podría ser sustancialmente superior si se valora que la capacidad de los centros de reclusión no obedece a criterios técnicos ni uniformes, como se vislumbra en la manera en la que se mide la capacidad estimada de las cárceles y penitenciarías, obedeciendo al número de literas disponibles (camastros-camarotes), ignorando que el concepto de cupo carcelario debe suponer una infraestructura sanitaria adecuada y espacio de alojamiento para garantizar la reclusión de los detenidos en condiciones dignas, así como los espacios necesarios para garantizar su proceso de resocialización.

### 1.3 Condiciones de internamiento en los centros de reclusión transitoria

El hacinamiento y la grave afectación a los derechos humanos de los internos, no es un evento exclusivo de las cárceles y penitenciarías del país. Los centros de reclusión transitoria del orden nacional se encuentran igualmente agobiados por esta problemática, la cual se traduce en una vulneración a los derechos de los individuos que se encuentran retenidos en las Unidades de Reacción Inmediata (URI) y Estaciones de Policía.

Estos centros, aun siendo puntos de reclusión con vocación transitoria, son utilizados para albergar a PPL por un término mayor al legalmente permitido (36 horas). La Defensoría del Pueblo ha logrado constatar en sus visitas de inspección las pésimas condiciones de reclusión, que implican entre otras: a) inadecuada atención en salud, b) deficiente alimentación (cantidad y calidad), c) altísimos índices de hacinamiento e d) inadecuadas condiciones de infraestructura.

La Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo está en la capacidad de afirmar que las condiciones de reclusión de esta población son aún más precarias que las de la población privada de la libertad en los centros de reclusión del orden nacional.



En síntesis, durante el 2016 la problemática del hacinamiento no ha mejorado en lo absoluto, alcanzándose niveles de sobreocupación intolerables en un número muy considerable de cárceles y penitenciarías del país, sin que se advierta ninguna solución a corto o mediano plazo, que valga reiterar, compromete de forma grave la vida e integridad personal de la población privada de la libertad.

## 1.4 La institucionalización de prácticas inconstitucionales persiste - La acción de tutela

Parte de la configuración del ECI responde a la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, en el caso que nos ocupa de los derechos de las PPL, lo que conlleva a la instauración de un alto número de acciones de tutela. Por esta razón la Defensoría del Pueblo requirió al Inpec para que informara sobre las tutelas interuestas por las personas privadas de la libertad, recibiendo respuesta por medio de oficio 8120-OFAJU-81204-GRUTU-03326.

Encontró la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo con la información suministrada por la entidad, que los datos reportados solamente reflejan la información de aquellas acciones de tutela en las que se accionó o fue vinculada la Dirección General del Inpec.

Sin embargo, dicha información permite evidenciar que para el 2015, en el que se declaró el nuevo estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, se presentaron solamente contra la Dirección General un total de 8.906 acciones de tutela; mientras que para el 19 de agosto de 2016, es decir en un 70,5% del periodo se han presentado 6942 acciones de tutela, esto es, un 77,9% del total de las tutelas de 2015, lo que denota que a pesar de llevar más de un año de declarado el estado de cosas inconstitucional, la tendencia es que la reclamación judicial de los derechos fundamentales a través de esta acción de amparo tiende a incrementar.

## 1.5 Iniciativas legislativas

La Defensoría advierte que a la fecha no se evidencian iniciativas legislativas tendientes a resolver el problema de la política criminal colombiana descrito por la Honorable Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, a excepción del Proyecto de ley 148, que cursa en el Congreso, el cual, no siendo lo

suficientemente efectivo para conjurar esta crisis sí responde a una iniciativa que apunta al estándar constitucional ordenado por la Corte.

En consecuencia, además del proyecto indicado, a la fecha no existen acciones legislativas contundentes en el sistema penitenciario y carcelario que permitan mitigar el problema a corto plazo, lo que se traduce en que se ha agudizado y mantenido la violación de los derechos de la PPL, como lo indican las cifras presentadas en este documento.

## 1.6 Tratamiento penitenciario y carcelario

El Inpec mediante oficio 85004-DIGEC-PRE 01635 atendiendo al requerimiento de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, informó sobre el presupuesto de funcionamiento asignado y ejecutado para la atención y tratamiento del interno para las vigencias fiscales de 2013, 2014, 2015 y 2016. De las cuales se observa que aunque la población privada de la libertad ha mantenido un incremento permanente, pasando de 117.987 personas privadas de la libertad en el año 2013 a una población 120.668 a octubre de 2016, el presupuesto para atenderla ha sufrido reducciones sustanciales.

En particular se encuentra que, durante la vigencia de 2014 se apropió un presupuesto de funcionamiento para atención y tratamiento del interno de \$27.719.767.236, el cual para la vigencia de 2016 se redujo a \$21.914.617.177, es decir en un 34%.

Por otra parte, se encuentra que el programa de atención y tratamiento al interno cobija un rubro destinado de forma específica a la reinserción social del pospenado, con una inversión de \$127.816.907 para el 2016. Sin embargo, si se tiene en cuenta que de conformidad al boletín estadístico del Inpec correspondiente al mes de agosto de 2016, en el transcurso de dicho año se otorgó la libertad por pena cumplida, libertad condicional y suspensión de la pena a 10.036 personas; se evidencia que el monto es irrisorio para cumplir con la asistencia al pospenado, dado que si solamente se tuviera que asistir las libertades que se han dado durante el corriente año el monto invertido por interno sería de \$12.736 anualmente, es decir, \$35 al día, lo cual es a simple vista insuficiente.

Todo lo anterior se presenta como resultado de la labor investigativa de la Defensoría del Pueblo, a través de su Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, frente a la verificación del goce efectivo de los derechos de la PPL. Labor que en



síntesis permite concluir, que a esta población aún no le están siendo garantizados los derechos fundamentales que les asisten; contrario sensu, sus derechos fundamentales siguen siendo desconocidos por el Estado colombiano.



La Defensoría del Pueblo mantiene su total compromiso con las víctimas y apoya en forma decidida la labor de los familiares por la reivindicación de sus derechos.



## C.2 Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas tiene como fin primordial apoyar y promover la investigación del delito de la desaparición forzada; es un organismo estatal de origen legal, con carácter plural y participativo, permanente e interinstitucional, creado mediante Ley 589 de 2000, reglamentado por el Decreto 1862 de 2014, donde se establece en su artículo 3º que la Presidencia será ejercida por el Defensor del Pueblo o su delegado permanente, actualmente en cabeza del Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. Conformada además, por siete (7) instituciones del Estado y dos organizaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada<sup>1</sup>.

En virtud de lo anterior y para el cumplimiento del propósito aludido, la Comisión de Búsqueda actúa como una entidad cuya intervención es de mediación, siendo el máximo órgano de coordinación interinstitucional, y por tal razón, adelanta las acciones de apoyo y seguimiento a través de los diferentes medios y sistemas de información disponibles en la oferta institucional, apoyando y promoviendo la investigación del delito de desaparición forzada, con el pleno respeto por las competencias institucionales y las facultades de los sujetos procesales.

Asimismo, promueve las investigaciones ante instituciones con mandato legal, como la Fiscalía General de la Nación, de igual manera, a través de diferentes organismos que ofrezcan información sobre la ubicación de las personas según sea su misión, con el objeto de visibilizar los casos de los desaparecidos en Colombia; establecer las circunstancias de ocurrencia de los hechos, y promover eficazmente la aplicación

---

<sup>1</sup> Ley 589 de 2000 artículo 8º. La Comisión está integrada por el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Defensa, la Consejería Presidencial para los DD. HH. y DIH, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal (Conase), el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Coordinadora Nacional de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes), y un representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos escogido por ellas mismas, hoy la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada - Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos.



de los mecanismos de búsqueda y medidas de protección de los derechos, tanto de las personas desaparecidas, como de sus familiares.

Cada una de las gestiones que realiza la Comisión, en el marco del apoyo a las investigaciones son llevadas a cabo con el propósito de encontrar con vida a las personas desaparecidas, siempre que ello fuere posible, en caso contrario, determinar la localización de los restos, para su recuperación, plena identificación y posterior entrega digna a los familiares, bajo el protocolo diseñado por la CBPD, en cumplimiento a lo ordenado en la Ley 1408 de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación.

Cada uno de los seguimientos y actuaciones realizados por la Comisión, son debidamente registrados en el Registro Nacional de Desaparecidos (RND) - Sirdec, a efectos de dar publicidad a las acciones que se adelantan en la Comisión en pro de coadyuvar con la búsqueda de las personas desaparecidas, ante las Entidades competentes; para ello, resulta importante aclarar que este organismo no cuenta con facultades investigativas ni de policía judicial. También el registro permite el ingreso de acuerdo con el cumplimiento de las fases del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, contribuyendo a permitir realizar cruces de información para la búsqueda de las víctimas, así como posibilitar la debida satisfacción del derecho de los familiares a conocer los impulsos de los casos por parte de la Comisión y las diligencias que se realizan a través de las instituciones en procura del esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de las personas reportadas.

Las medidas que la Comisión de Búsqueda lleva a cabo con el propósito de prevenir el delito de desaparición forzada, se concentran esencialmente en cuatro líneas generales:

1. Jornadas de visibilización y de sensibilización frente al delito, a través de capacitaciones a funcionarios y a familiares de víctimas, en diferentes zonas del país.
2. Estrategias de coordinación interinstitucional a nivel nacional y local.
3. Solicitud de activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente ante las diferentes autoridades judiciales; así como el impulso de casos específicos, mediante el apoyo en la recolección de información, comunicación con los familiares de la

víctima e ingreso al sistema de información red de desaparecidos y cadáveres (RND – Sirdec).

4. Atención y asistencia jurídica permanente a los familiares y reportantes de personas dadas por desaparecidas.

## 2.1 Gestión de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Comisión de Búsqueda durante el 2016, adelantó jornadas de capacitación en temas relacionados con desaparición forzada en San Andrés Islas, Riohacha, Arauca y Popayán, como medida de apoyo, promoción y seguimiento a las investigaciones por casos específicos de desaparición forzada.

**Cuadro 1.** Asesorías en atención a familiares en la sede de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas año 2016.

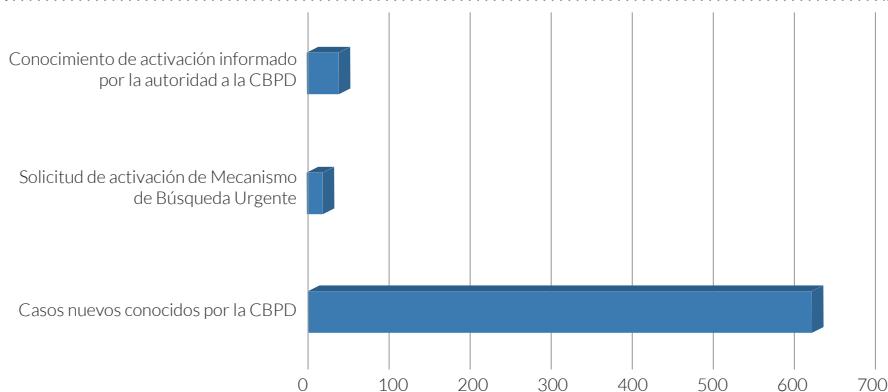
ASESORÍAS	NÚMERO
Casos nuevos conocidos por la CBPD	625
Solicitud de activación de Mecanismo de Búsqueda Urgente	23
Conocimiento de activación informado por la autoridad a la CBPD	43

**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

En lo corrido de 2016, el Equipo Operativo de la Comisión de Búsqueda brindó atención primaria a familiares de víctimas del delito, en la sede del Organismo, a familiares de víctimas de desaparición en 761 oportunidades.



**Gráfico 1.** Asesorías sede de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas año 2016.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Aunque en este momento se adelanta una reforma legal al Decreto 929 de 2007, reglamentario de la Comisión, en el cual se prevé fortalecer la Secretaría Técnica de la Comisión (radicándola en una entidad distinta la Defensoría del Pueblo y dotándola de un número de profesionales especializados de cada una de las entidades que conforman la CBPD), dichas medidas no son suficientes si se tiene en cuenta la magnitud del fenómeno de la desaparición forzada en Colombia.

Durante el 2016 la plenaria de la Comisión realizó 24 sesiones ordinarias, en dichas reuniones se discutieron varios aspectos relevantes de la política pública en torno a la prevención, investigación, sanción de la desaparición forzada y búsqueda e identificación de personas desaparecidas y el funcionamiento de la Comisión, entre otros.

**Cuadro 2.** Desaparecidos según departamento y estado de la desaparición. Colombia año 2016.

Departamento/estado de la desaparición	Apareció muerto	Apareció vivo	Continúa desaparecido	Total
Amazonas	0	0	4	4
Antioquia	25	217	171	413
Arauca	1	4	6	11
Atlántico	5	98	76	179

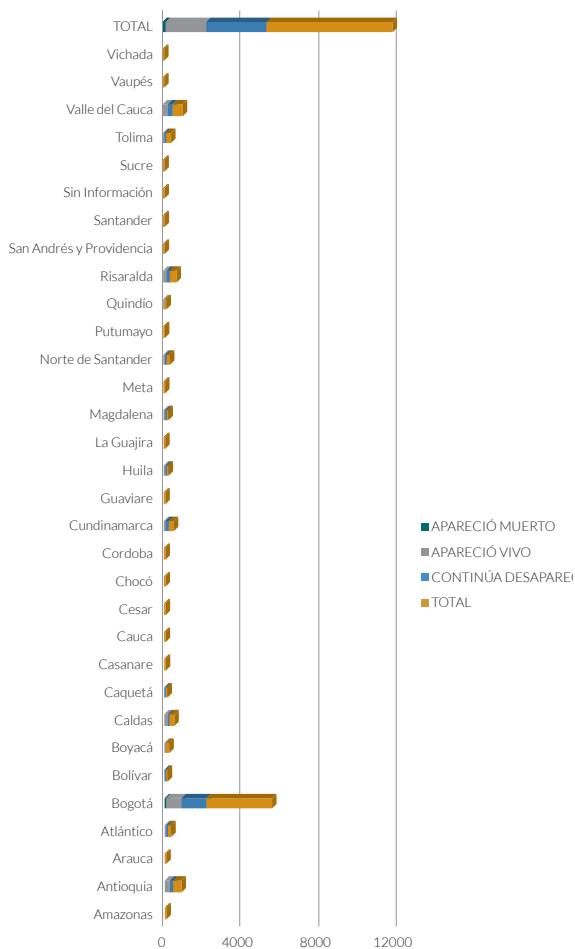
Departamento/estado de la desaparición	Apareció muerto	Apareció vivo	Continúa desaparecido	Total
Bogotá	50	811	1301	3361
Bolívar	2	6	38	46
Boyacá	5	41	71	117
Caldas	4	156	105	265
Caquetá	0	6	35	41
Casanare	2	1	7	10
Cauca	1	5	21	27
Cesar	0	1	11	12
Chocó	1	3	16	20
Córdoba	1	0	6	7
Cundinamarca	11	57	201	269
Guaviare	1	2	4	7
Huila	3	50	70	123
La Guajira	0	1	16	17
Magdalena	0	73	71	144
Meta	2	3	26	31
Norte de Santander	2	39	143	184
Putumayo	0	0	8	8
Quindío	2	39	37	78
Risaralda	8	163	178	349
San Andrés y Providencia	0	0	1	1
Santander	3	10	19	32
Sin Información	0	3	11	14
Sucre	0	2	5	7
Tolima	8	95	98	201
Valle del Cauca	15	205	310	530



Departamento/estado de la desaparición	Apareció muerto	Apareció vivo	Continúa desaparecido	Total
Vaupés	0	0	1	1
Vichada	0	1	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>2092</b>	<b>3069</b>	<b>6512</b>

**Fuente:** Sistema de información red de desaparecidos y cadáveres (Sirdec), Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

**Gráfico 2. Porcentaje del estado de los desaparecidos en Colombia año 2016.**



**Fuente:** Sistema de información red de desaparecidos y cadáveres (Sirdec), Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El gráfico 2 refleja el Registro Nacional de Desaparecidos en un total de 6.512 desapariciones en el 2016, de los cuales 152 aparecieron vivos, 2.092 aparecieron muertos y 3.069 personas continúan sin aparecer. En dicho panorama la labor de la Comisión de Búsqueda sigue siendo fundamental, no solo para coadyuvar la labor del Estado para dar con el paradero de dichos desaparecidos, sino para impulsar las investigaciones y con ello que las víctimas de desaparición forzada puedan reivindicar y satisfacer sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, lo cual es requisito para construir una paz duradera.





La Defensoría del Pueblo ha conocido e identificado distintas problemáticas de derechos humanos ocurridas en contextos empresariales, razón por la cual implementa acciones dirigidas a promover la protección, el respeto y la garantía de los derechos humanos en el desarrollo de la operación empresarial.



## D. Informes Especiales

### D.1 Avances y retos en el respeto y garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

La Defensoría del Pueblo en el marco de su misión y visión institucional, adelanta acciones de promoción, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos; fomenta el respeto y la observancia del derecho internacional humanitario; atiende, orienta y asesora a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos; y provee el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados por la ley. Adicional, la Defensoría participa activamente en el seguimiento y la implementación de las normas y políticas públicas relacionadas con los derechos humanos, particularmente los económicos, sociales y culturales (DESC). En este sentido, el reto institucional consiste en encontrar la forma de lograr un mayor impacto en relación con la situación de derechos humanos en el país.

La Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de tener la función de realizar diagnósticos, hacer seguimiento y elaborar recomendaciones en materia de políticas públicas (nacionales, departamentales y/o municipales) en relación con los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo y educación, también impulsa acciones y estrategias en materia de derechos humanos y empresas.

En el desarrollo de sus funciones, la Delegada para los DESC ha identificado avances y retos en el respeto y garantía de los DESC en Colombia, así como en el desarrollo progresivo y goce de los mismos. No obstante, a pesar de los esfuerzos que el Estado colombiano ha realizado para mejorar los indicadores en materia de derechos sociales, sigue persistiendo una alta tasa de desigualdad, marcado entre regiones y grupos poblacionales. La brecha entre lo urbano y lo rural sigue siendo altamente preocupante.



Frente a estas situaciones de privación permanente del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, y el incumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –implementó el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos –ProSeDHer–; con más de una década de trayectoria en esta materia, ha delineado los elementos metodológicos básicos para el análisis integral, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, en particular las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

Desde esta perspectiva, la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Delegada para los DESC–, a través del proyecto de inversión “Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC para grupos y sujetos de especial protección nacional”, adelantó en 2016 investigaciones –estudios de casos– relacionados con los derechos a la educación, alimentación, vivienda y trabajo. Los estudios elaborados fueron:

- i. Informe defensorial sobre los derechos sociales del Consejo Comunitario de Puerto Girón y el proyecto Puerto Antioquia;
- ii. Informe defensorial sobre la situación del derecho a la educación, a la vivienda digna y adecuada, y al trabajo digno en el corregimiento de Robles, municipio de El Guamo, departamento de Bolívar;
- iii. Informe defensorial sobre la situación de los derechos a la alimentación, a la vivienda digna y adecuada y a la educación, en el corregimiento de Saiza, municipio de Tierralta, departamento de Córdoba;
- iv. Informe defensorial sobre la situación del derecho a la alimentación adecuada, a la educación, a la vivienda digna y adecuada, y al trabajo digno en el corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú, departamento de Norte de Santander;
- v. Informe defensorial sobre la garantía del derecho a la alimentación de la comunidad rural que habita en las inmediaciones de la ciénaga de Caño Palomo en el municipio de San Benito Abad, en el departamento de Sucre.

- vi. Informe defensorial sobre la garantía del derecho a la educación del grupo étnico raizal en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Las investigaciones se centraron en problemáticas puntuales que afectan a la población más vulnerable del país, como son los grupos y sujetos de especial protección constitucional, como miembros de consejos comunitarios, asociaciones campesinas y grupos étnicos, entre otros.

Los citados estudios reflejan la situación de vulneración de los derechos a la educación, vivienda, alimentación y trabajo. La falta de garantía por parte del Estado de esos derechos se relaciona, entre otros factores, con la pobreza estructural, las consecuencias del conflicto armado interno y la falta de acción efectiva y oportuna por parte de las entidades competentes del Estado colombiano.

Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Comité DESC–, genera amplias observaciones sobre el alcance de las obligaciones respecto de los DESC, con el fin de que los Estados Parte vigilen de manera permanente la situación real de vulneración o materialización de los DESC. Esta vigilancia permite a los hacedores de políticas públicas que las mismas se formulen e implementen desde una situación real y desde un enfoque de derechos humanos.

Las investigaciones que adelanta la Delegada para los DESC, parten desde este enfoque en clave de derechos, atendiendo las observaciones generales del Comité DESC, evaluando los componentes asociados a cada derecho en estudio, esto es, educación, alimentación, vivienda y trabajo.

Las recomendaciones de política pública dirigidas a las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal, están orientadas a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias y se garantice el goce efectivo de los derechos a la educación, a la alimentación, a la vivienda digna y adecuada, y al trabajo decente de la población objeto de estudio de los diferentes corregimientos arriba mencionados.



Las conclusiones y recomendaciones de los estudios determinaron que en el derecho a la educación, los componentes de *disponibilidad* y *accesibilidad* presentaron mayor grado de vulneración. Lo anterior, porque se evidenció que no hay suficientes colegios para atender a la población estudiantil y que las condiciones de infraestructura de los establecimientos educativos visitados no son las adecuadas, aunado a que la planta de docentes es insuficiente para cubrir el número de niños, niñas y adolescentes matriculados.

De otra parte, la Defensoría del Pueblo ha conocido e identificado distintas problemáticas de derechos humanos ocurridas en contextos empresariales o relacionados con actores empresariales. Las tensiones entre proyectos u operaciones empresariales y los derechos humanos no son ajenas al contexto nacional. Es por esa razón necesario que el Estado, la ciudadanía, las comunidades y las empresas conozcan y hagan uso los instrumentos y normas en materia de derechos humanos y empresas. De igual manera, frente a esta última temática, la Defensoría del Pueblo tiene como instrumentos guía la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y los principios rectores sobre derechos humanos y empresas<sup>1</sup> (Principios rectores) de Naciones Unidas. Los principios rectores<sup>2</sup> fueron adoptados de forma unánime por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011 y son actualmente el principal referente en la materia. Estos hacen énfasis en tres pilares así:

- i. Pilar I: la obligación del Estado frente a la protección de los derechos humanos en contextos de actividades, proyectos u operaciones empresariales;
- ii. Pilar II: la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Para el efecto las empresas deben expresar un compromiso político del más alto nivel con el respeto de los derechos humanos e implementar mecanismos de de-

---

1 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, John Ruggie, “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’*”, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011).

2 Los Principios rectores tienen vocación de ser adheridos por todos los Estados y todas las empresas, nacionales o transnacionales, independientemente de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. Organización de las Naciones Unidas (2014), *Preguntas frecuentes acerca de los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, Nueva York: ONU. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ\\_PrinciplesBussinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBussinessHR_SP.pdf)

bida diligencia que prevengan la vulneración de los derechos o que mitiguen los impactos negativos en el desarrollo de la operación empresarial;

- iii. Pilar III: Mecanismo de reparación. Las víctimas de vulneraciones de derechos humanos en contextos empresariales deben contar con recursos efectivos que les permita acceder a mecanismos de reparación, tanto estatales como no estatales.

Como forma de adecuar la aplicación de los principios rectores en el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo hizo seguimiento en el 2016 a la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos adoptado por el Gobierno nacional en diciembre de 2015. De esta forma, se expresaron las inquietudes y retos que supone, desde la perspectiva de derechos humanos, la implementación del mencionado plan. Asimismo, se asistió a diversos espacios de diálogo con entidades de gobierno encargadas de la implementación del plan, a efectos de promover la perspectiva de derechos humanos en su ejecución.

En vista de los retos institucionales que las problemáticas de empresas y derechos humanos suponen para la entidad, el Defensor del Pueblo (mediante la Resolución 1142 del 15 de julio de 2016), creó el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos con miras a impulsar acciones para promover la protección, el respeto y la garantía de los derechos humanos respecto a las actividades empresariales. Por delegación del Defensor del Pueblo, el Grupo de Trabajo es liderado por la Vicedefensoría del Pueblo y coordinado por la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y está encargado, entre otras tareas, de diseñar e implementar estrategias de promoción y divulgación del contenido y alcance de los estándares de derechos humanos aplicables a empresas, dirigidas a líderes y líderes sociales y comunitarios, a las plataformas de organizaciones defensoras de derechos humanos en el ámbito nacional y territorial, a los sujetos de especial protección constitucional y a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo.





La implementación de políticas para la prevención y restablecimiento de los derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento deben estar en concordancia con sus particularidades.



## D.2 Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de estado de cosas constitucional y posacuerdo

La continua tendencia a la reducción de las cifras de desplazamiento fue característica en el 2016, no obstante, con el Auto 373 de agosto de 2016 se hace patente lo que la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y organismos de seguimiento a la Ley de Víctimas, como la Comisión Legal de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448, han venido identificando en torno a la existencia de limitaciones institucionales para el restablecimiento de derechos de la población desplazada, dando lugar a que se mantenga la declaratoria de persistencia del Estado de Cosas Constitucional por parte del alto tribunal.

En 2016, las dinámicas del conflicto armado generaron múltiples escenarios de riesgo en varios territorios del país, originados en la confluencia de distintos factores, entre los que se destacan: 1. Las acciones de grupos armados posdesmovilización y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), para ocupar los territorios que las FARC-EP empezaron a dejar; 2. La disputa y mayor explotación de recursos naturales mineros junto con los comercios ilícitos en zonas de frontera, entre otros; 3. La persistencia y especial incremento (o visibilidad) de amenazas y asesinatos a líderes comunitarios o de organizaciones de víctimas; algunos de ellos que forman parte de procesos de restitución de tierras o de movimientos sociales afines a los acuerdos de paz.

Desde otro ángulo, la minería sin control tiene consecuencias directas sobre la forma de vida de las comunidades, al ponerlas en riesgo de desplazamiento y afectar la sostenibilidad de los retornos y reubicaciones rurales; donde el cambio en los ríos, el clima y los procesos extractivos sin control estatal van minando la capacidad del entorno para proveer la base de sustento a las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Todo ello en menoscabo de los procesos socioculturales sobre



los que se afina la relación de las comunidades con el territorio y por ende su pervivencia<sup>1</sup>.

Dado este contexto, las perspectivas en materia de restablecimiento de derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento se ven restringidas por un entramado en el cual convergen procesos institucionales, originado en el funcionamiento desarticulado entre las políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, entre otras) con las políticas específicas de atención y reparación integral a las víctimas (ayuda humanitaria, indemnización, restitución de tierras, memoria, entre otros) que define el SNARIV<sup>2</sup>.

El presente análisis está ordenado en dos partes: en la primera parte se fija la situación de derechos de las comunidades en riesgo y en desplazamiento durante el pasado 2016 y la valoración de las políticas dispuestas para la atención y restablecimiento de derechos de la población desplazada; en la segunda parte, se enuncian una serie de recomendaciones para que los nuevos procesos de política y reforma institucional que se desplieguen para implementar los acuerdos de paz, incorporen las obligaciones en materia de atención al desplazamiento, así como los saberes y experiencias acumulados en 12 años de Estado de Cosas Inconstitucional.

## 2.1. Situación de derechos de las comunidades en riesgo, en situación de desplazamiento y en proceso de retorno o reubicación

El seguimiento a la situación de derechos de las comunidades en riesgo, en desplazamiento forzado, con movilidad forzada en las zonas de frontera y que están en curso de procesos de retorno, reubicación e integración local –que realizan los equipos del nivel central y en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada– permite dilucidar los siguientes escenarios humanitarios y de políticas públicas en 2016, los cuales tendrán efectos en las dinámicas de 2017:

- 
- 1 Para un análisis de las implicaciones ambientales, sociales y de derechos humanos de la minería se recomienda: Defensoría del Pueblo. *La minería sin control: Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2015.
  - 2 Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esquema de gestión de las políticas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado creado por la Ley 1448 de 2011 en el que convergen el conjunto de entidades estatales con funciones en la materia, entre estas, la Defensoría del Pueblo.

### 2.1.1. Dinámicas de desplazamiento y políticas para la prevención y protección de los derechos a la vida, libertad e integridad de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado

Entre 2015 y 2016 se produce –en el contexto de las treguas y ceses unilaterales– la reducción significativa del accionar de las FARC-EP, la reconfiguración de las acciones armadas de grupos ilegales (ELN y grupos posdesmovilización), el desarrollo de nuevas disputas por el control territorial de zonas estratégicas y acciones violentas contra procesos organizativos y comunidades locales; todo ello en el marco del establecimiento de órdenes impuestas por los grupos armados, lo que ha generado alertas por la persistencia del desplazamiento forzado y nuevas vulneraciones contra la población.

Por otra parte, en lo que se refiere a las economías extractivas como fuente de financiación, se ha generado que el ELN y los grupos posdesmovilización copen los espacios dejados por las FARC. A esto se suman las disidencias de las FARC (se ha identificado la disidencia del Frente 1 que opera entre Guaviare, Meta, Vaupés y el norte del Amazonas) que generan una percepción de incertidumbre y riesgo para las comunidades.

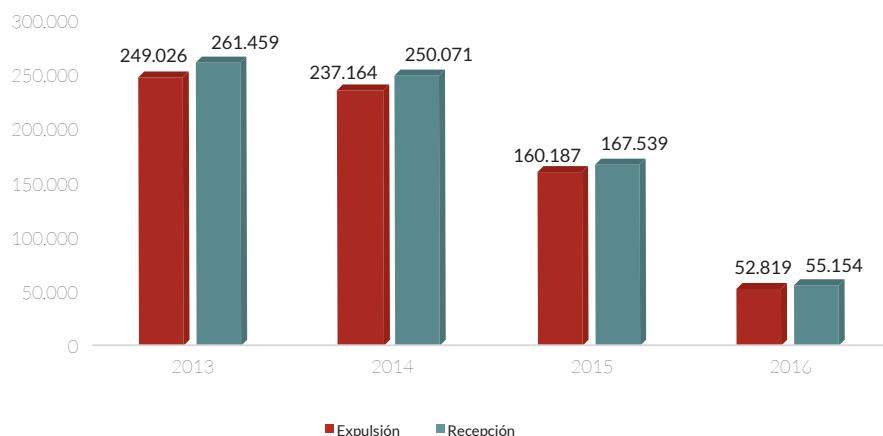
Pese a lo anterior, la distensión explica que se mantenga la reducción de las cifras nacionales de expulsión que se inició en 2014: los datos oficiales del Registro Único de Víctimas evidencian que en 2016 frente a 2015, se produjo una reducción del 67% en los datos de expulsión. Es menester mencionar que el dato de expulsión a 1º de enero de 2017 es el más bajo en los últimos 22 años, ya que en 1994 el sistema reconoce que 52.580 personas fueron expulsadas de sus hogares<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Registro Único de Víctimas. "Desplazamiento – Personas". Datos con corte al 1º de enero de 2017. Consulta hecha el 5 de febrero de 2017. Disponible en <http://rni.unidadavictimas.gov.co/RUV>



Gráfico 1. Dinámicas de desplazamiento forzado en Colombia. Periodo 2013-2016



Fuente: Red Nacional de Información. Información con corte al 1º de enero de 2017.

Pese a la significativa reducción de las cifras de desplazamiento, aún se mantienen las limitaciones de los marcos de la política de prevención y protección para manejar los nuevos escenarios de riesgo producto de la reconfiguración de la presencia de los grupos armados, para así garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad, de comunidades campesinas y étnicas, involucradas en procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones, así como la vida y libertades de líderes sociales para que ejerzan la defensa de los derechos humanos y restablecimiento de los derechos de las comunidades afectadas por el conflicto armado<sup>4</sup>.

La minería ilegal y el narcotráfico se han constituido en fuentes dinámicas de financiación de los grupos armados ilegales, estas dos economías generan presiones sobre las comunidades campesinas y grupos étnicos, transformaciones del territorio, cambios en los usos y vocaciones del suelo, graves daños medioambientales y especialmente la trasformación de las prácticas económicas de las comunidades (agricultura de subsistencia, minería tradicional)<sup>5</sup>.

4 Ahumada Casas, Madeleine. "Problemáticas territoriales y socioambientales y de derechos de comunidades en riesgo y/o desplazadas". Contenido en "Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y posacuerdo. Informe anual 2016. Bogotá. Junio 15 de 2017. Páginas 139-156.

5 Sierra, Alec Yamir. "Situación de riesgo de desplazamiento y nuevos escenarios de vulneración para la población desplazada y en riesgo de serlo"; Filippo Garay, Javier. "Situación de las comunidades en riesgo, des-

Los impactos sobre el medio ambiente producto de grandes proyectos de infraestructura, la deforestación y destrucción de bosques, el desecamiento de ciénagas para la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, la contaminación de ríos, están minando la sostenibilidad de los procesos de retorno y están dando pie al cambio de los ecosistemas en los cuales las comunidades construyen sus vidas, lo cual es un factor de riesgo para avanzar hacia una paz estable y duradera.

### 2.1.2 Gestión de políticas de atención y restablecimiento de derechos de las comunidades en situación de desplazamiento: Lentos avances en políticas poblacionales y persistencia del ECI

El 2016 correspondió a un momento de balance de las políticas dispuestas para la protección y restablecimiento de los derechos de las comunidades en riesgo, situación de desplazamiento forzado y en procesos de retorno y reubicación.

Al respecto, en agosto de 2016 mediante el Auto de la Corte Constitucional 373 se establece que aún no se han logrado las condiciones en materia de atención y situación de goce efectivo de los derechos de la población desplazada que permitan fijar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional establecido con la Sentencia T-025 de 2004.

La Corte Constitucional reconoce los bajos resultados en los campos de política relacionados con la estabilización y consolidación socioeconómica (vivienda, generación de ingresos, retornos, reubicaciones, coordinación nación/territorio), la prevención y protección.

Este análisis explica los resultados en materia de restablecimiento de derechos que establece la Corte Constitucional en el Auto 373, el cual, en términos concretos, evidencia que durante los últimos años las medidas adoptadas no han logrado avances significativos en los principales derechos que fueron tutelados con la Sentencia T-025 de 2004, lo cual da fundamento a la reiteración de la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

---

plazadas y/o con movilidad en zonas de fronteras". Contenidos en "Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y posacuerdo". Op. cit. Páginas. 16-52.



En esta línea, los análisis de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada coinciden con los balances de la Corte Constitucional en lo referente a los estancamientos en los derechos a la estabilización socioeconómica en generación de ingresos, vivienda y ejecución media en educación, difiriendo en las valoraciones de cumplimiento medio en materia de atención humanitaria y superación del ECI en materia de registro<sup>6</sup>.

A juicio de la Delegada, los supuestos conceptuales sobre los que descansa la valoración de la situación de carencias para asignación, por ejemplo, de la atención humanitaria de emergencia, no se corresponden plenamente con la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, desde 1992, en torno al derecho a la vida digna y el mínimo vital. Por otra parte, las disposiciones que consagran los requisitos para la declaratoria de la superación de la condición de vulnerabilidad, la cual actualmente se mide exclusivamente en los componentes de alojamiento y alimentación a través de los registros administrativos no tienen en cuenta el índice global de restablecimiento social y económico, tal y como lo establece el artículo 2.2.6.5.5.5 del Decreto 1084 de 2015<sup>7</sup>.

## **2.2. Perspectivas de la situación de derechos de las comunidades en riesgo, situación de desplazamiento o procesos de retorno y reubicación en el contexto de la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional e implementación de los acuerdos de paz**

El 2017 abre una ventana de oportunidad para que la implementación de los acuerdos de paz generen el espacio para avanzar en las reformas que eliminén las barre-

---

6 Ver al respecto sobre la gestión de las políticas en estabilización socioeconómica para población desplazada: Benavides Becerra, Zonia. "Derecho a la educación de las víctimas de desplazamiento forzado"; Pérez Rodríguez, Nadia Valentina. "Restablecimiento del derecho al trabajo y generación de ingresos de la población desplazada" & "Restablecimiento del derecho a la vivienda urbana y rural" y; Astaiza Zamorano, Mario & López, Pedro Felipe. "Situación de la garantía de los derechos de comunidades retornadas en escenarios de restitución de tierras". Contenidos en "Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional". Op. cit. Páginas 72-137.

7 Cubides Gómez, Luisa Mercedes. "Mínimo vital y el derecho a la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado: análisis desde la jurisprudencia y la nueva disposición sobre la materia" y; Gómez, Ana María. "Vulnerabilidad y goce efectivo de derechos. Consideraciones sobre barreras de acceso del modelo de medición de carencias". Contenido en "Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y posacuerdo". Op. cit. Páginas 53-71 y 217-235.

ras institucionales que no se han podido subsanar por la vía de la implementación de la Ley 1448 de 2011, y así avanzar en la superación de la situación de exclusión estructural de derechos de las poblaciones en riesgo y desplazamiento.

No obstante, para que los cambios normativos, de políticas e institucionalidad estatal, que se van a desplegar a partir de 2017, no soslayen los acumulados en materia de prevención, protección y garantía de derechos que se han construido en los últimos 15 años, y en particular, lo cimentado bajo el proceso de la Sentencia T-025 de 2004, a continuación se enuncian una serie de recomendaciones con el fin de contribuir a los procesos de implementación de los acuerdos.

### **2.2.1 Criterios para la inclusión del goce efectivo de derechos en las políticas dirigidas a la garantía y restablecimiento de derechos de las víctimas bajo la implementación de los acuerdos de paz**

A lo largo de los últimos cuatro años la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha venido insistiendo en la necesidad de integrar en el diseño, gestión y evaluación de políticas de atención al desplazamiento forzado, y por extensión al universo de víctimas del conflicto armado, los criterios de goce efectivo de derechos que se han venido decantando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el contexto del proceso judicial para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, establecido con la Sentencia T-025 de 2004.

En desarrollo de lo anterior, se han venido perfilando 5 condiciones institucionales, que se considera deben orientar el proceso de diseño de políticas que se van a desprender de la implementación de los acuerdos de paz. Estos criterios son<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Tapia Góngora, Edwin Manuel. "Parte I. Corresponsabilidad y gestión territorial de la atención al desplazamiento forzado en el período 2012 a 2015". Contenido en "Balance de las políticas territoriales para la atención para la población desplazada". Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Junio de 2016.



### 2.2.1.1 *Enfoque de derechos*

El enfoque de derechos significa que los gobiernos deben orientar su gestión para construir las condiciones materiales, comunitarias y psicosociales para que las personas y comunidades vivan su vida con las posibilidades que establecen los marcos constitucionales, legales y jurisprudenciales, además, dichas condiciones deben estar en concordancia con las particularidades de género, generación, etnia, capacidades diversas y las especificidades regionales y territoriales de las personas y comunidades que reciben los servicios estatales.

En consecuencia, garantizar los derechos va más allá del diseño de programas dirigidos a una población específica, también conlleva a reformas institucionales en las administraciones públicas en materia organizacional, de personas, procesos, procedimientos y formas de gestión de sus servicios para que estos últimos se orienten a materializar dichas condiciones.

Lo anterior, en el contexto de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, debería llevar a que los servicios estatales y políticas gubernamentales se estructuren tomando como base las normas que delimitan los derechos de estas poblaciones, entre las que se destacan los Principios Rectores del Desplazamiento; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales; la Ley 387 de 1997; la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento; la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos de reparación, entre otros.

De esta manera, el enfoque de derechos resignifica las políticas públicas, las reglamentaciones para el acceso a los servicios oficiales, los presupuestos y las formas de medición de la gestión pública, en el sentido de que retoman su carácter de medios que deben ser valorados no solo en términos de su eficiencia monetaria y ajuste al marco legal y el programa del Gobierno del momento, sino que deben ser evaluados en términos de su impacto para materializar los derechos de las comunidades y personas, es decir, su aporte al logro de la autonomía en sus diversas manifestaciones (individual, comunitaria, étnica, de orientación sexual, de manejo y conservación del territorio, entre otras).

### 2.2.1.2 Gestión por resultados

La evaluación de los programas debe hacerse en función de los impactos que se logran, es decir, en términos de la transformación de las condiciones de vida de la población en riesgo y situación de desplazamiento.

Existe la tendencia a que se confunda la descripción de las acciones desplegadas y normativas adoptadas como indicador del avance en el goce efectivo de derechos; sin embargo, a la luz de los desarrollos del proceso de la Sentencia T-025 se hace visible que los informes de gestión de las políticas que se desplieguen deben dar cuenta de los cambios en las comunidades que se logran con las políticas diseñadas para materializar los acuerdos.

### 2.2.1.3 Participación efectiva

Corresponde a que los planteamientos de las comunidades y organizaciones en riesgo y situación de desplazamiento deben contribuir a los diseños y evaluación de los programas.

Lo anterior implica pasar de la participación consultiva o informativa a la participación deliberativa y decisoria, lo cual conlleva abrir el proceso administrativo al escrutinio público e incidencia social y comunitaria y el diseño e implementación de estrategias de fortalecimiento que faciliten que las comunidades puedan interlocutar con las entidades responsables de ejecutar los acuerdos e incidir en los procesos de política pública que se activen en el contexto de la construcción de una paz sostenible y duradera.

### 2.2.1.4 Enfoques diferenciales

Los bienes y servicios que integran la política deben ajustarse –o diseñarse– en función de las particularidades de género, etnia, generación, discapacidad de las comunidades y personas en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado.



Por otra parte, la implementación de los programas de desarrollo rural, retornos, vivienda rural, salud, educación, participación, sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otros, debe incorporar pautas que permitan que los programas nacionales y territoriales se ajusten a las particularidades geográficas, asimetrías en capacidad institucional y presupuesto de cada región y entes territoriales.

#### *2.2.1.5 Atención integral y articulación de fases*

Para lograr el restablecimiento de los derechos, los programas y proyectos deben estar interconectados, de manera que progresivamente se vayan generando las condiciones que lleven a las personas y comunidades al restablecimiento de sus derechos y que al final del proceso se integren plenamente a la sociedad como ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.

La falta de articulación entre programas y formas de intervención territorial de las entidades es una de las causas principales de que no existan respuestas integrales, dado que cada entidad actúa de manera independiente, lo cual explica el porqué las personas y las comunidades acceden a solo una parte del paquete de servicios que contemplan las leyes de víctimas y no a una respuesta integral. En consecuencia, no hay continuidad en la política que a manera de una escalera lleve progresivamente a las personas y comunidades a superar el Estado de Cosas Inconstitucional, que en el caso de las comunidades beneficiadas con los acuerdos de paz se refiere a que estas cuenten con las condiciones materiales, psicosociales y comunitarias para la protección y restablecimiento de sus derechos y, por ende, se logre el éxito del proceso de paz.

#### *2.2.2 Sobre reorganización de las formas de intervención de Estado para avanzar a la medición por resultados*

Desde 2013 la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada<sup>9</sup> ha venido fijando una posición en torno a que el goce efectivo de derechos no es un

---

<sup>9</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Consolidación de los análisis adelantados en las sesiones técnicas informales convocadas en 2012 por la Corte Constitucional para el análisis de las propuestas de batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Bogotá. Enero de 2013.

objetivo ideal al que deben apuntar las políticas públicas, sino que es un criterio que debe estructurar todo el proceso de políticas públicas (formulación, implementación y evaluación), y sobre todo de aquellas que le apuntan al restablecimiento de las víctimas, de sujetos de especial protección constitucional y vulnerables.

En consecuencia, se ha postulado la necesidad de impulsar procesos de reforma de los contenidos de la políticas para que las estructuras de servicios, criterios de acceso, presupuestos, focalización territorial y esquemas de intervención/articulación de las entidades responsables recojan los criterios de racionalidad que la Corte Constitucional-Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 fijó en los Autos 092 y 251 de 2008.

Dado el proceso de cambio institucional que se abre en 2017, se considera pertinente y se sugiere, a los responsables de la implementación de los acuerdos de paz, el recoger esos desarrollos sobre goce efectivo y restablecimiento de derechos en los nuevos programas y organización administrativa. Establecía al respecto la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada en 2012:

*“El restablecimiento de derechos es una labor que involucra no solo el seguimiento a las condiciones de vida de una persona o familias que están siendo atendidas en los programas, sino que es resultado, en particular, del contexto en el que se ubican las personas, familias y comunidades en situación de desplazamiento.*

*Por otra parte, los sistemas de monitoreo no solo deben medir la situación de quien ha recibido las ofertas públicas, deben ser una herramienta para fijar la temporalidad en la intervención, con el fin de definir y reajustar medidas y metas de atención que se correspondan con un proceso progresivo –continuum– de restablecimiento de derechos, de ahí que se requiera fijar fechas regulares de producción de informes.*

*Por ende, es preciso que en cada caso y contexto territorial, se oriente la temporalidad de la acción pública, y por ende la medición debe ser flexible y no estar condicionada a plazos fijos, establecidos a partir de criterios de capacidad administrativa para atender la demanda de servicios y techos presupuestales. Un ejemplo claro de cómo lo administrativo supera el acceso a los servicios de una política pública y no la valoración de las condiciones de goce efectivo de derechos, es el caso de la Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición.*



*En consecuencia, una manera de contribuir a esquemas eficientes de medición de goce efectivo de derechos sería el uso de muestreos por territorios o regiones y poblaciones o comunidades atendidas o que están en curso de proceso de restablecimiento mediante retorno o reubicación.*

Este enfoque no es nuevo, pues ya hay avances normativos en materia de focalización territorial, a la luz de los Autos diferenciales 092, 251, 004, 005 y, 006, así como la introducción, en la Ley 1448 de 2011, de la figura de la reparación colectiva y la intervención territorial conjunta, mediante figuras como los convenios plan; en suma, hay herramientas que permitirían trascender los enfoques de atención y medición centrados solo en personas y familias, para empezar a intervenir y en consecuencia medir los impactos conjuntos de los programas y proyectos que adelantan los gobiernos nacional y territoriales para el restablecimiento de derechos en poblaciones delimitadas territorialmente.

*Se considera que este tipo de intervención facilitaría la medición del impacto en términos de goce efectivo de derechos y llevaría a que las políticas y sistemas de información tomaran como eje los territorios y no solo la entrega de recursos y servicios a individuos o familias, considerados al margen de su contexto de vida”<sup>10</sup>.*

En consecuencia, se considera que la adopción de los referentes de goce efectivo de derechos enunciados en este análisis, y los criterios de goce efectivo de derechos e intervención antes mencionados, son un aporte que el proceso de la Sentencia T-025 de 2004 entrega al proceso de implementación de los acuerdos de paz, para evitar que en el proceso de reforma, adecuación y creación de institucionalidad se repita la experiencia de bloqueos institucionales, dispersión sectorial, centralización excesiva de las responsabilidades en entidades del nivel nacional sin fortalecimiento financiero y administrativo de los gobiernos territoriales, que ha caracterizado la operación del SNARIV y que a la postre no ha contribuido al restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

---

10 Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Enfoques de medición de los resultados centrados en las poblaciones atendidas. Contenido en Consolidación de los análisis adelantados en las sesiones técnicas informales convocadas en 2012. Op. cit. Páginas 8-9.



A los cinco años de implementación de la Ley 1448 de 2011, si bien existe una institucionalidad con más conocimiento, organizada y con parámetros más definidos de ejecución de ley, se siguen presentando obstáculos estructurales en las rutas y sistema de atención, asistencia y reparación integral.



## D.3 Los derechos de las víctimas en el marco de la Ley de Atención y Reparación Integral

La Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas determina los lineamientos programáticos, estrategias y metodologías de la Defensoría del Pueblo para la atención, asistencia y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno. A partir de este ejercicio formula recomendaciones de política pública que contribuyan a la realización de los derechos de esta población. Adicionalmente, apoyar el proceso de participación efectiva de las víctimas en los mecanismos creados por la ley de víctimas.

Conforme a sus funciones, para el 2016 consideró indispensable dirigir su gestión a examinar la implementación de la Ley 1448 de 2011, a cinco años de su expedición, partiendo de la ruta de atención, asistencia y reparación integral y los modelos de ejecución implementados por el Gobierno nacional. Para tal fin se concentró en cuatro derechos: mínimo vital, participación, vida e integridad personal; y reparación integral en cuanto a la medida de restitución de tierras.

Asimismo, esta Delegada implementó ese enfoque en la elaboración conjunta<sup>1</sup> del Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas<sup>2</sup> cuyas principales conclusiones serán incluidas en este informe de la expedición de la

---

1 Este informe es elaborado por la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y tres representantes de víctimas.

2 ARTÍCULO 201. MECANISMO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY. Confórmese la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley. II Estará conformada por: II1. El Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá. II2. El Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica. II3. El Contralor General de la Nación o su delegado. II4. Tres representantes de las víctimas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VIII, los cuales deberán ser rotados cada dos años.



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”.

Para este fin, esta Delegada realizó visitas administrativas a entidades de Gobierno nacional y territorial, trabajo de campo con comunidades beneficiarias de sentencias de restitución de tierras<sup>3</sup> y 2.104 entrevistas de las cuales 972 fueron de percepción a víctimas del conflicto armado, 593 a víctimas de desplazamiento, a quienes se les suspendió ayuda humanitaria y se les practicó visita domiciliaria, y 539 a víctimas a las que se les había realizado Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI)<sup>4</sup>.

### 3.1 Derecho al mínimo vital, PAARI y el Modelo de Medición de Carencias

El modelo de atención y asistencia a víctimas del conflicto armado, desde la vigencia de la ley, ha cambiado tres veces (Copes, 2013, 2014 y 2016)<sup>5</sup>. A pesar de estos cambios no se ha solucionado el problema de cobertura, es decir, no ha sido entregada la ayuda humanitaria a todas las víctimas que lo necesitan por motivos presupuestales y/o de capacidad institucional. El último cambio en este modelo fue la suspensión definitiva de la entrega de la ayuda humanitaria, la cual ha sido una de las variaciones más traumáticas para la población víctima de desplazamiento forzado, según afirmación de la mesa de víctimas de este hecho victimizante<sup>6</sup>.

Para la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (en adelante UARIV) creó un modelo de medición de carencias con el fin de determinar qué hogares han podido garantizar su subsistencia mínima, es decir, que no ameritan la entrega de la ayuda. Para lograr este resultado se caracterizan los hogares a partir de 1. Cruces de bases de datos y 2. La aplicación de la encuesta PAARI como fuente secundaria de información.

.....  
3 En el marco del Proyecto de Cooperación de la Embajada Suiza con la Defensoría del Pueblo.

4 Entrevista telefónica que recoge información de las víctimas.

5 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Tercer Informe. Bogotá. Imprenta Nacional 2016. Páginas 22-23.

6 Evento “Las víctimas caminan por la paz”. Evento de reunión representantes de mesas de víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

1. El PAARI fue concebido como un plan individual de acceso a las medidas de atención y reparación, construido a partir de la identificación de las necesidades del hogar para su conexión con la oferta estatal. Sin embargo, esta concepción legal, incluida en el Conpes y en los Decretos 1377 de 2014 y 2569 de 2015, quedó desdibujada y reducida a la aplicación de una encuesta, en la mayoría de los casos, realizada vía telefónica.

De la visita administrativa de esta Delegada al operador que se encarga de la realización de los PAARI telefónicos<sup>7</sup> se pudo concluir que a partir de esta modalidad de aplicación tipo “call-center” se establecen tiempos y metas diarias que en muchos casos intervienen en no dar un trato más “humanizado a las víctimas”<sup>8</sup> en el momento de realización de la entrevista. En algunos casos cuando la víctima requiere información o explicaciones adicionales, el operador lo remite a utilizar la línea gratuita de la UARIV para aclarar sus dudas<sup>9</sup>.

Por otra parte, al encuestar a 539 víctimas del conflicto armado sobre su percepción del PAARI se obtuvo que el 64% manifestó no tener claridad sobre el concepto PAARI; el 39% de las víctimas a quienes se les aplicó el PAARI afirmaron no haber recibido alguna explicación previa a la aplicación de la entrevista; el 22% dijo no haber entendido las preguntas que le habían realizado en la misma y el 53,7% de las víctimas consideró que el PAARI no era un instrumento adecuado para conocer su situación socioeconómica y, por último, el 76,5% manifestó que no había vuelto a recibir comunicación de la UARIV, es decir, como consecuencia del PAARI no hubo acceso a alguna medida de asistencia o de reparación<sup>10</sup>.

Esta última cifra demuestra que el PAARI no es una herramienta útil para la conexión de los miembros del hogar con la oferta institucional. Adicionalmente, a pesar de estas falencias, el PAARI es considerado por UARIV como una fuente de información

---

7 Operador Milenium contratado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

8 Respuesta del funcionario del Operador Milenium en entrevista realizada durante la visita administrativa realizada el 6 de mayo de 2016.

9 Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. Análisis del Modelo de Medición de Carencias de Subsistencia Mínima. Bogotá. 2016.

10 Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas. Análisis del Modelo de Medición de Carencias de Subsistencia Mínima. Balance de la aplicación de los planes de atención, asistencia y reparación integral (PAARI). Junio de 2016. Página 6.



válida para la caracterización del hogar y es utilizada en la medición de carencias de un hogar víctima del conflicto armado y por ende para decidir la suspensión de su ayuda humanitaria.

2. Las otras fuentes o bases de datos consultadas para la caracterización del hogar víctima de desplazamiento forzado para medir carencias y definir la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria corresponden a Cifín, Infojuntos, Sisbén, bases de datos de Ministerio de Vivienda, Agricultura y otras instituciones. De esas fuentes se obtiene información sobre generación de ingresos, condiciones de extrema urgencia, tiempo del desplazamiento forzado, participación en la oferta estatal de generación de ingresos y verificación de carencias en alojamiento y alimentación.

Dentro de los criterios que se utilizan, entre otros, se encuentran los siguientes:

- Para determinar si una familia tiene carencias se encuentra, por ejemplo, que si un miembro del hogar cuenta con un producto bancario, se presume que tres miembros del hogar no necesitan la ayuda humanitaria y se procede a su suspensión.
- En cuanto a los criterios de extrema urgencia, solo se consideran así aquellos miembros del hogar que pertenecen a alguna comunidad étnica y sumado a esto presentan alguna de las siguientes condiciones: discapacidad, transgénero, hombre mayor de 61 años, mujer mayor de 56 años, menor de edad; si existen más de 5 miembros elegibles y entre ellos solo hay un hombre o solo una mujer que tengan entre 18 y 56 años, y si el pueblo indígena o la comunidad negra a la que pertenece el miembro étnico hace parte de los señalados en los Auto 004 y 005 de 2009<sup>11</sup>.
- El criterio de paso del tiempo después del desplazamiento se aplica a los miembros de hogar que no fueron excluidos en los filtros de generación de ingresos y de condición de extrema urgencia y consiste en que si han pasado 10 años des-

---

11 Aquí es importante señalar que no se cuenta con un sistema de información que permita incluir en la herramienta de medición lo relativo a las personas que pertenecen a comunidades étnicas contempladas en los Autos 004 y 005 de 2009. Dicha información debería estar en cabeza del Ministerio del Interior.

pués del desplazamiento se considerará que es procedente la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria.

La caracterización del hogar permite clasificar las carencias del mismo en los siguientes niveles: grave, leve o no carencia. Así, se fijará un monto de atención humanitaria teniendo en cuenta: (i) nivel de gravedad en la carencia, (ii) tiempo transcurrido desde el evento del desplazamiento, (iii) tamaño de la población del municipio de residencia y (iv) tamaño del hogar.

Esta Delegada comparó el modelo expuesto con los parámetros constitucionales<sup>12</sup>, y con la condición real de los hogares; para esto último realizó 593 encuestas a víctimas a las que se les había suspendido de manera definitiva la ayuda, realizando en algunos casos visitas domiciliarias. A partir de esta información se pudo comprobar lo siguiente:

De las víctimas entrevistadas a las que se les suspendió definitivamente la ayuda humanitaria, el 10% vive en ranchos o refugios. El 3,5% no cuenta con ningún servicio público y, en cuanto al acceso a cada servicio público: el 29% no tiene acceso a alcantarillado; el 4,8% no cuenta con electricidad en el hogar y el 23% aún tiene como fuente de abastecimiento: agua lluvia, carotanque, aguatero, pozo, aljibe, río, quebrada, manantial, nacimiento.

Al preguntar por los ingresos promedio por persona, se obtuvo que cerca del 33% se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema. Sobre el derecho a la indemnización, se obtuvo que el 97,3% de los encuestados, a pesar de haberseles suspendido la ayuda humanitaria, no han sido indemnizados aún. Esto tiene relevancia debido a que según el numeral 2.2.6.5.1.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que una vez superadas las carencias serán priorizados por la entrega de esta medida.

En dos visitas domiciliarias realizadas en las ciudades de Florencia, Caquetá y Medellín, Antioquia, se encontraron las siguientes imágenes de las condiciones de vivienda.

---

12 Corte Constitucional Auto 099 de 2013 de 21 de mayo de 2013, M. P.: Luis Ernesto VARGAS SILVA, Corte Constitucional T-112 de 2015 de 20 de marzo de 2015 M. P.: Jorge Iván PALACIO PALACIO, Decreto 4800 de 2011 artículos 112 y 117.



Medellín, Antioquia



Medellín, Antioquia



Florencia, Caquetá



Florencia, Caquetá



Fuente: Defensoría del Pueblo.

A partir de lo anterior, la Defensoría del Pueblo realizó y presentó a la Corte Constitucional y al Congreso<sup>13</sup> estas observaciones:

- El modelo está dirigido a determinar prioritariamente capacidades de autosostenimiento, no el acceso a oferta que permita la concreción de soluciones duraderas.
- La vulnerabilidad de cada hogar es un criterio secundario al ser el primer filtro de información la concreción de indicios o imputaciones de generación de ingresos.

.....  
13 Mediante el tercer informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso presentado el 16 de agosto.

- La caracterización del hogar se realiza prioritariamente por cruce de registros administrativos donde algunos tienen fecha de último corte de 2013<sup>14</sup> y no por la determinación de la situación real del hogar, la cual indica el acceso real a la oferta.
- La capacidad de autosostenimiento no se fija considerando que los ingresos del hogar per cápita deben ser superiores de la línea de pobreza extrema<sup>15</sup>.
- En el orden de aplicación de los criterios no se evalúan las carencias en alojamiento y alimentación de manera prioritaria, por lo tanto, no existe una caracterización del hogar que busque determinar la satisfacción de las necesidades básicas en estos componentes que garantizan su subsistencia mínima.
- Los filtros y cruces de información tienen un criterio de exclusión de los miembros que cumplen con uno u otro requisito, sin que se evalúen todas las variables con un peso ponderado o se realice un balance general de la situación del hogar, en cada uno de los componentes definidos. Se parte del supuesto de que si algún miembro del hogar cumple un cruce efectivo en los registros administrativos utilizados en el modelo, este ya no es susceptible de la entrega de ayuda humanitaria y por tanto no es evaluado en los demás pasos del modelo.

### 3.2 Análisis del Modelo de Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad<sup>16</sup>

El Modelo de Medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad solo aplica a víctimas del desplazamiento forzado y fue regulado por la Resolución 1126 del 7 de diciembre de 2015, expedida por el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para las Víctimas. En dicha resolución se adoptaron los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las Víctimas de Desplazamiento Forzado.

---

14 En visita administrativa a la UARIV realizada el 27 de mayo 2016, en respuesta a la inquietud sobre el nivel de actualización de los registros administrativos utilizados para los cruces, la institución manifiesta que durante el primer trimestre de 2016 el corte más actualizado de estos registros es de 2013.

15 La línea de extrema pobreza corresponde a un ingreso inferior o igual a \$97.790 por persona al mes.

16 Comisión de Seguimiento y Monitoreo. Tercer Informe, Op. cit. Pág. 50.



Es importante resaltar que la adopción de estas mediciones se realizó en respuesta a los artículos 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, en los cuales se estableció que estos parámetros se fijarían con atención a los indicadores de goce efectivo de derechos.

El Decreto 1084 de 2015 definió que se entiende que una persona víctima de desplazamiento forzado ha superado su situación de vulnerabilidad cuando ha logrado alcanzar ciertos grados de desarrollo en los derechos de identificación, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar.

Como grandes reparos a este modelo de medición de superación de situación de vulnerabilidad, se tiene que los parámetros de medición no atendieron a todos los indicadores de goce efectivo de derechos. Por ejemplo, no se contempló en los criterios de medición los relacionados con el retorno y la reubicación, desconociendo que el artículo 79 del Decreto 4800 de 2011 establece que *la cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación*.

Por último, se evidencia que la resolución solo plantea los criterios de medición y no identifica cuáles son las consecuencias de declarar superada la situación de vulnerabilidad, es decir, qué beneficios de la ley pierden las víctimas de desplazamiento forzado y a qué oferta serían dirigidos, constituyéndose esto en una de las principales debilidades del modelo.

Conforme a lo expuesto, se puede concluir que los modelos de medición de carencias y el de medición de superación de situación de vulnerabilidad no están garantizando el derecho a la subsistencia mínima al no fundamentarse en una caracterización completa de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, desatendiendo los parámetros constitucionales que definen cuándo se alcanza la estabilización socioeconómica.

De esta forma, declarar que un hogar no debe recibir ayuda humanitaria cuando su situación lo amerita o que ha superado la situación de vulnerabilidad cuando esta persiste, atenta contra el derecho al mínimo vital al imposibilitar el acceso a la oferta estatal que aún las víctimas de desplazamiento forzado necesitan. Por otra parte, no puede afirmarse que se goza de una subsistencia mínima o que se ha superado la situación de vulnerabilidad si aún el hogar se encuentra en condiciones de pobreza extrema.

### 3.3 El derecho a la participación y su relación con el derecho a la vida e integridad personal

Paralelo a esta problemática, se encuentran las dificultades del ejercicio del derecho a la participación. La participación efectiva es parte esencial en el proceso de la restitución de los derechos de las víctimas, no obstante, en la práctica se evidencian factores como la ausencia de diálogo, la escasa concertación de las políticas públicas entre los miembros de las Mesas y los entes territoriales, la falta de socialización de los instrumentos de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales) y seguimiento con las Mesas de Participación Efectiva, demostrando esto un bajo nivel de compromiso político y presupuestal de algunos gobernadores y alcaldes, para garantizar el derecho a la participación de las víctimas<sup>17</sup>.

Los coordinadores de Mesas departamentales de participación efectiva consideran que los entes territoriales deben hacer un mayor esfuerzo técnico y presupuestal a nivel nacional, departamental y especialmente en lo municipal, para que las Mesas puedan incidir en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Algunos aspectos que van desde la garantía de la participación en reuniones o la dotación de insumos tecnológicos para trabajar, hasta la voluntad política de los mandatarios; el desconocimiento del Protocolo de Participación<sup>18</sup>; los limitados espacios para ejercer veeduría ciudadana; la percepción de las víctimas de que las políticas diseñadas no solucionan de forma estable y duradera su situación socioeconómica y las amenazas contra la seguridad de los líderes se convierten en obstáculos constantes para que sus miembros puedan ejercer un control social determinante para sus regiones<sup>19</sup>.

La seguridad es una de las condiciones indispensables para ejercer la representación de las víctimas; sobre este punto, “según cifras parciales de la Defensoría del Pueblo, en el marco de una investigación que está culminando el SAT<sup>20</sup>, de un total de 90 amenazas contra integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas,

---

17 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso. Tercer Informe. Op. cit., pág. 276.

18 Resolución 388 de 10 de mayo de 2013.

19 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso. Tercer Informe. Op. cit., pág. 81.

20 Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.



al menos el 51% estuvieron motivadas por la pertenencia en estos espacios. El 20% de las amenazas se fundamenta en la denuncia en temas tales como la corrupción en la administración pública o la violación de derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales y el 14% de las amenazas, al parecer, provienen del trabajo e incidencia en temas de restitución de tierras<sup>21</sup>.

“Según los registros de la Fiscalía General de la Nación, 39 de los 90 casos fueron denunciados en diferentes zonas del país. Las principales regiones en las que se denunciaron estos hechos, son los departamentos de Antioquia con seis (6) casos; y Nariño, Tolima y Norte de Santander con tres (3) casos cada uno”<sup>22</sup>.

Conforme a lo anterior, el derecho a la vida e integridad personal de los representantes de las víctimas del conflicto armado que participan en las mesas de participación efectiva, se ve afectado al recibir amenazas por el desarrollo de su labor, de esta forma la tarea de visibilizar y reivindicar los derechos de las víctimas se ve duramente atacada.

### 3.4 Restitución de tierras y segundos ocupantes

En cuanto a medidas de reparación, la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas ha realizado un monitoreo y seguimiento a las comunidades inmersas en proceso de restitución de tierras. En el marco de esta tarea, frente a temas puntuales como el de segundos ocupantes, la Delegada ha considerado que la existencia de estos no es una amenaza a la política de restitución, por el contrario, es una oportunidad para visibilizar derechos de poblaciones víctimas o vulnerables que merecen igual atención en los territorios y cómo la reglamentación que ha surgido permite atender y brindar acompañamiento a esta población.

En el seguimiento a casos de beneficiarios de sentencias de restitución de tierras –realizado con el apoyo de la Cooperación Suiza– se ha encontrado que en algunas ocasiones la entrega material del predio no se ha podido llevar a cabo debido a que el mismo está siendo habitado por quienes lo explotan económicamente en la actua-

---

21 Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Congreso. Tercer Informe. Op. cit., pág. 296.

22 Ibíd., pág. 227.

lidad y no fueron objeto de compensación, al no haber acreditado la buena fe exenta de culpa dentro del proceso de restitución. En los casos en los que son reconocidos como segundos ocupantes mediante fallo judicial o por medio de auto interlocutorio –ello en los casos en que los tribunales los reconocen con posterioridad a la sentencia–, se dictan medidas a su favor, que en algunos casos no han sido entregadas, razón por la cual estos se han negado a entregar el predio solicitado en restitución, lo que a la postre ha impedido una efectiva aplicación de la política de restitución, en detrimento de los derechos de los solicitantes.

En otros casos, las medidas ordenadas son de carácter muy general, como la de “socializar por escrito al segundo ocupante la oferta programática”, asimismo, para las administraciones municipales no existe claridad sobre el alcance de las órdenes dadas en las sentencias y algunas de las entidades territoriales no se encuentran empoderadas de los casos de restitución del municipio.

Adicionalmente, se apreció que existe un desconocimiento de los derechos, de la ruta de atención de la restitución de tierras, así como de la sentencia, las medidas y las órdenes proferidas por el magistrado, tanto por parte de los solicitantes de restitución como de los segundos ocupantes. La falta de respuesta a las órdenes proferidas, al igual que la falta de una adecuada caracterización de la situación socioeconómica de los segundos ocupantes, los ha impulsado a agruparse en movimientos ciudadanos que cuestionan la efectividad de la restitución de tierras.

Por consiguiente, la restitución de tierras es una medida de reparación que debe ser implementada con celeridad y de manera integral, pero sin desconocer las circunstancias de contexto social que rodean estos procesos, con el fin de evitar rupturas de tejido social y comunitario. También demanda enfrentar institucionalmente las condiciones que impiden la restitución con el fin de hacer efectivas las órdenes de las sentencias.

### 3.5 Otras observaciones sobre la implementación de la política

Agotadas las observaciones realizadas por esta Delegada en cuanto al acceso a los derechos de mínimo vital, vida e integridad personal, participación y reparación integral en la ruta de atención y asistencia y reparación integral, se considera perti-



nente retomar las conclusiones más relevantes del Tercer Informe al Congreso de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, las cuales muestran un panorama más amplio sobre la implementación de la política pública.

Una de las conclusiones más relevantes es la referente al presupuesto destinado para la implementación de la Ley de Víctimas. Sobre este aspecto neurálgico de la política se ha afirmado que el desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011 persiste, ya que el número de víctimas del conflicto armado ha aumentado considerablemente entre 2012 y 2015 sobre pasando los estimativos del documento Conpes de financiamiento, lo cual le demanda fortalecer los recursos que del presupuesto se destinan para la población víctima.

Respecto a la indemnización, se tiene que “[A]ja cinco (5) años de la implementación de la Ley 1448 del 2011, el Gobierno nacional ha indemnizado a menos del 10% de las víctimas sujetas de atención, asistencia y reparación integral que actualmente se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas”. Asimismo, la UARIV desconoce el número correspondiente al rezago de indemnizaciones pendientes por pagar en el marco de la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008.

En cuanto a la política de generación de ingresos en lo rural, se logró evidenciar que pese a que desde el año 1997 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por mandato de la Ley 387 de 1997, es el responsable de la formulación y ejecución de programas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada con vocación rural, sus tres estrategias de intervención (PARES<sup>23</sup>; COLOMBIA SIEMBRA; LEC<sup>24</sup>) no han reportado avances significativos en una política que lleva 10 años de ejecución.

“Frente al derecho de acceso a la vivienda digna, se tiene que de un universo de 180.502 subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno nacional mediante las convocatorias especiales para población desplazada en 2004 y 2007 (cartas cheques mayoritariamente), cerca de 79.128 subsidios no han logrado materializarse”<sup>25</sup>.

---

23 Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación.

24 Líneas especiales de crédito.

25 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Tercer Informe. Op. cit., Pág. 169.

### 3.6 Conclusiones

Conforme a todo lo anterior, la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas puede afirmar que a los cinco años de implementación de la Ley 1448 de 2011, si bien existe una institucionalidad con más conocimiento, organizada y con parámetros más claros y definidos de ejecución de ley, se siguen presentando obstáculos estructurales en las rutas y sistema de atención, asistencia y reparación integral, como la desfinanciación de la ley, la baja cobertura de los beneficiarios de indemnización administrativa, los pocos avances en la política de generación de ingresos rural y el atraso en la materialización de los subsidios de vivienda ya entregados por el Gobierno nacional desde 2004 y 2007.

Adicional a esto, en el 2016 la suspensión definitiva de ayuda humanitaria fue registrada por las víctimas como un retroceso de la política pública, debido a que limitó el acceso a uno de los beneficios más reconocidos y solicitados por esta población. El modelo de medición de carencias implementa las obligaciones legales y órdenes constitucionales de evaluar el estado de los hogares en cuanto a su capacidad de garantizarse su subsistencia mínima como requisito para la entrega de la ayuda humanitaria, mas no lo cumple a cabalidad al realizar una caracterización somera.

Definir la procedencia de la entrega de la ayuda humanitaria desconociendo las vulnerabilidades propias de las víctimas de desplazamiento forzado y sin realizar una evaluación completa del hogar no garantiza el derecho al mínimo vital. Sumada a esta situación los actos administrativos que comunican esta suspensión no se encuentran debidamente motivados, es decir, no indican las fuentes de información que permitieron concluir que la subsistencia mínima del hogar estaba garantizada. De esta forma, se viola el debido proceso, ya que para controvertir estos actos administrativos no se tiene conocimiento de cuáles son los hechos o datos a debatir. En consecuencia, el sistema de medición no busca un restablecimiento de derechos que permita avanzar a la superación de situación de vulnerabilidad, sino un manejo eficiente de recursos.

Al estudiar el sistema de medición de superación de situación de vulnerabilidad se encontró que no están definidas las consecuencias de la declaración de dicha cesación; es decir, no está definido si implica, por ejemplo, redireccionar a la víctima a



la oferta social general del Gobierno y en consecuencia la expulsión de la oferta a víctimas de desplazamiento forzado.

Conforme a lo expuesto, la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas no se ha concentrado en realizar una oferta integral que permita el auto-sostenimiento y la estabilización socioeconómica, es decir, terminar la dependencia de la ayuda humanitaria a través del acceso a la oferta institucional, sin embargo, no existe actualmente esta conexión.

Esto a pesar de que el componente de ayuda humanitaria ha tenido una inversión constante desde la Ley 387 de 1997. Sin embargo, la inversión que se ha realizado en este componente no ha conducido a crear condiciones de independencia económica de esta ayuda por parte de las víctimas.

En relación con la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, se tiene que esta no puede ser garantizada si no se protege de manera efectiva la vida e integridad de los miembros de las mesas de participación en sus diferentes niveles. La participación de las víctimas en la elaboración de la política pública aún no ha sido reconocida como un aporte, sino como un obstáculo.

Bajo esta lógica, las entidades territoriales no garantizan los medios necesarios para que se den las sesiones de las mesas. Agregado a lo anterior, los instrumentos de planeación que implementan la política de atención, asistencia y reparación integral a víctimas a nivel territorial debieron ser diseñados con las víctimas y no pese a ellas. Si bien no es una obligación incluir todas las observaciones e iniciativas de estos, es necesario conocerlas, estudiarlas y expresar a los representantes de las víctimas los motivos de su conveniencia o inconveniencia.

Por último, las órdenes judiciales de restitución de tierras realizan el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Frente a la presencia de segundos ocupantes, es necesario una mayor especificidad de las órdenes y el compromiso de las entidades nacionales y territoriales de activar sus competencias y oferta para atender a esta población y así facilitar la restitución del predio.

### 3.7 Recomendaciones

Con este panorama y enfrentándonos a un escenario cierto de posacuerdo que demanda un esfuerzo gigantesco por parte de todas las instituciones del Estado con la construcción de paz, la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas se permite recomendar a las entidades encargadas de la atención, asistencia y reparación a víctimas:

Realizar un mejor ejercicio de planeación de los recursos que se necesitan para la implementación y ejecución de cada uno de los puntos del acuerdo. Se sugiere realizar una proyección del universo a atender y reparar colectivamente que no se sustente únicamente en las cifras que se encuentran en el Registro Único de Víctimas.

No adoptar reglamentaciones regresivas de los beneficios ya reconocidos y otorgados por la Ley 1448 de 2011, en especial en materia de restitución de tierras. Asimismo, seguir con el compromiso de seguir financiando la política de atención, asistencia y reparación integral y permitir el acceso a medidas como la reparación administrativa.

Reconocer como gran obstáculo para la implementación de los acuerdos la existencia de amenazas en contra de representantes de las organizaciones víctimas del conflicto armado y de las que hacen parte de las Mesas de Participación Efectiva. En consecuencia, realizar los estudios de seguridad con un enfoque de garantía de derechos humanos.

Seguir promoviendo un cambio de cultura en las administraciones territoriales y en las organizaciones de víctimas sobre el uso y beneficio de los espacios de participación como herramienta para una planeación que impulse el avance económico y productivo de las regiones.

Seguir desarrollando los ejercicios de caracterización de los hogares víctimas del conflicto armado bajo el objetivo de impulsar su acceso a la oferta estatal y su verdadera estabilización socioeconómica a fin de romper con las desigualdades sociales que no contribuyen a la construcción de la paz.

Por último, es importante recordarle al Gobierno nacional el enfoque de especialidad que debe tener la atención a las víctimas del conflicto armado, ya que si al implementar los acuerdos olvida los derechos, necesidades, visiones y características



propias de esta población no abonará a una convivencia armónica, sino que creará nuevas diferencias sociales y alimentará divisiones comunitarias del pasado que no permiten la materialización de un futuro promisorio de prosperidad y paz.



Considerando la especial protección constitucional que le asiste a la familia, la sociedad y el Estado respecto de los niños, niñas y adolescentes, la Defensoría del Pueblo hace un llamado a que diseñe, construya y priorice la atención integral de estas poblaciones y se desarrollen políticas integrales eficaces que prevengan la vulneración de sus derechos.



## D.4. Contexto situacional de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas mayores durante el año 2016

Una de las mayores contradicciones que enfrenta el Estado colombiano frente a la vigencia, protección y promoción de los derechos de niños, niñas, adolescentes –en adelante NNA–, jóvenes y personas mayores, es que a pesar de contar con una amplia gama de instrumentos jurídicos para su protección y atención, particularmente en el caso de NNA, las cifras disponibles relacionadas con las violencias, el maltrato y la desprotección de la que son sujeto son alarmantes como se expondrá más adelante, debido entre otras razones y tal como ha sido denunciado por la Defensoría del Pueblo a través de diferentes informes, a las condiciones de marginación social, pobreza y a la falta de eficacia y correspondencia entre los servicios sociales dirigidos a estas poblaciones y de las políticas públicas orientadas a la protección integral, la garantía, prevalencia y observancia de sus derechos vulnerados.

En este escenario, marcado por el desarrollo de múltiples vulneraciones a los Derechos Humanos (DD. HH.), y al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en las cuales viven miles de niños(as) y adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores en nuestro país, la Defensoría del Pueblo observa que hechos como por ejemplo la violencia sexual en todas sus manifestaciones, incluida la trata de personas y la explotación sexual comercial, el reclutamiento ilícito o el maltrato en cualquiera de sus formas en el caso de NNA o el abandono y la violencia física, psicológica, económica y patrimonial en el caso de las personas mayores, además de representar una grave violación a las leyes que pretenden garantizar su protección, definidas tanto en el derecho interno como el internacional, son un síntoma inequívoco de la importancia y el lugar que la sociedad y el Estado les está ofreciendo en la actualidad.

Así, realizar un ejercicio de caracterización de las violencias de las que son víctimas estas poblaciones en Colombia, desde un punto de vista descriptivo, demanda identificar variables de diversa índole cuya sumatoria representa un escenario de altísimo riesgo de vulneración de sus derechos dentro de las cuales las más evidentes son la pobreza estructural, la presencia de actores armados ilegales y la corrupción que



no permite la destinación adecuada de recursos para su protección y desarrollo y la débil presencia del Estado a través de sus instituciones.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, como institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de todas y todos los habitantes del territorio colombiano, mediante su promoción, ejercicio y divulgación, la prevención de su vulneración y la atención, orientación y asesoría sobre el ejercicio de sus derechos, cuenta con una **Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor**, la cual tiene como propósito general asesorar al Despacho del Defensor del Pueblo en lo relacionado con la divulgación, protección y promoción de los derechos humanos de la infancia, la juventud y el adulto mayor, así como el seguimiento de las políticas públicas que propendan por su realización efectiva, marco en el cual tiene como funciones las siguientes:

- Presentar las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares, en caso de amenaza o violación de los derechos humanos y la inobservancia del derecho internacional humanitario.
- Presentar al Defensor del Pueblo informes sobre la situación de derechos humanos en el país.
- Realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, que tengan impacto en los derechos humanos.
- Elaborar los informes, recomendaciones y observaciones que frente a la violación o amenaza de los derechos humanos e inobservancia del Derecho Internacional Humanitario, le corresponda presentar al Defensor del Pueblo.

El diagnóstico situacional que a continuación se expone, es producto del análisis que hace el equipo interdisciplinario de la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor de fuentes de información primaria como de la información procedente de la atención a casos, el seguimiento a planes, políticas y programas y acciones de promoción y divulgación, así como de la consulta de fuentes de información secundaria: bases estadísticas y registros del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), y el Instituto Nacional de Salud (INS).

## 4.1 Situación general de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes

Teniendo en cuenta las estadísticas, los informes y diagnósticos de la situación de la infancia y adolescencia de los años 2014, 2015 y 2016 y el reporte de la atención a casos realizado por medio del equipo de profesionales adscritos a la Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor a través del proyecto “*2015011000176 Fortalecimiento de la atención especializada para la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) nacional*”<sup>1</sup> durante el 2016, a continuación se identificarán las problemáticas o situaciones en las que los derechos de los NNA son vulnerados con mayor frecuencia, con el fin de hacer un análisis de la oferta institucional del cual se derivarán las respectivas recomendaciones y alertas que contribuyan a evitar dichas vulneraciones, recomendaciones que son aplicables, no solamente en las regiones donde operó el proyecto, sino también de manera general en todo el país.

Según el análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014 realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)<sup>2</sup>, se encuentra que si bien hay evidencia de que el Estado colombiano viene desarrollando estrategias y cuenta con recursos para garantizar los derechos fundamentales de los NNA, aún persisten diferencias en términos de la disponibilidad de recursos a nivel urbano y rural, especialmente en aquellas zonas en las que hay presencia de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Como ejemplo de lo anterior se puede considerar la tasa de mortalidad infantil<sup>3</sup>, la cual ocurre antes de cumplir el primer año de vida y cuyas causas se asocian al medio

---

1 A través de este proyecto de inversión se contó con un equipo de profesionales en 8 departamentos del país, ofreciendo atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia o en riesgo de vulneración de sus derechos. Los departamentos fueron Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, La Guajira, Meta, Nariño y Santander.

2 Este documento corresponde al producto desarrollado en el marco del Convenio No. 1294 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef); el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), y la Corporación Opción Legal.

3 Las principales variables consideradas en la estimación de mortalidad infantil a nivel municipal son la atención prenatal y al parto por personal especializado, bajo peso al nacer, hijos de madres en edad de riesgo (menores de 19 años y mayores de 39), la inmunización de niños, el nivel educativo alcanzado por las madres, la temperatura promedio de las regiones, el porcentaje de población en los centros poblados y el área rural



ambiente que los rodea, el nivel social y cultural de la familia, al control de las enfermedades y en general de las condiciones de bienestar de la población, dada la vulnerabilidad de la salud del niño y de la madre a dichos factores. Para el 2014<sup>4</sup> la tasa nacional se estimaba en 17,23 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos y los departamentos con una mayor probabilidad de morir antes de cumplir el primer año de vida eran Amazonas, Chocó, Guainía, Meta, Vaupés, La Guajira y Casanare con tasas superiores a 30 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos.

A nivel nacional se encuentra que del total de la población colombiana el 33% corresponde a NNA entre los 0 a 17 años, de los cuales el 51,2% corresponde a hombres y el 48,8% a mujeres. Al respecto, los estudios demográficos realizados por el DANE<sup>5</sup> indican que en la población afrodescendiente e indígena se presenta una mayor proporción de NNA y un menor índice de envejecimiento.

Según las proyecciones del DANE<sup>6</sup> frente a la tasa de mortalidad infantil, se encuentra que de continuar las tendencias para el quinquenio 2015-2020 los departamentos con una tasa de mortalidad infantil por debajo de la nacional serán Caldas (11,9), Quindío (12), Bogotá (12,5), Risaralda (12,9), Valle del Cauca (13,3) y Antioquia (14,9), mientras que con tasas por encima de 35 por 1.000 nacidos vivos estarán Chocó (65), Arauca (45), Grupo Amazonia (41,0), Nariño (40,2), Cauca (40,2), Bolívar (37,4) y Caquetá (36). Los departamentos con una disminución de la mortalidad infantil de más del 30% serán Quindío, Risaralda, Caldas, Bogotá, Antioquia, Tolima, Valle del Cauca y Boyacá; asimismo, con una reducción inferior a 15% estarán Córdoba, Bolívar, Sucre, Atlántico, Grupo Amazonia y Casanare.

Estas proyecciones dependen directamente de los cambios sociales, demográficos y de la oportuna atención en salud, lo cual está directamente relacionado con la necesidad de ejecutar políticas públicas de corto y mediano plazo que permitan articular las acciones pertinentes especialmente las relacionadas con las diferencias que presentan los territorios en términos de acceso a los servicios y a la diversidad cultural.

.....

dispersa, el indicador de necesidades básicas insatisfechas, la cobertura de agua potable, entre otras variables que reflejan la infraestructura de servicios públicos.

4 Boletín Técnico. Información/MORTALIDAD INFANTIL DANE 2014.pdf

5 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

6 Ibíd.

Sin embargo, al revisar los indicadores asociados<sup>7</sup> a establecer la mortalidad infantil se encuentra lo siguiente para el 2016:

- Se registraron 598 muertes por **infección respiratoria aguda** en menores de cinco años, de los cuales el 55% corresponde a niños y el 64% a menores de un año. La tasa de mortalidad nacional es de 13,8 casos por cada 100.000 menores de cinco años; las entidades territoriales con las tasas de mortalidad más alta son Vaupés (133,2), Guainía (95) y Vichada (82).
- Frente a la **mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA)** se registraron 133 casos en menores de cinco años, de los cuales el 50,4% corresponde a niñas y el 48,9% a menores de un año. Asimismo, por pertenencia étnica 75 casos (el 56,4%) se reportaron como indígenas y 7 casos (el 5,3%) como afrocolombianos; el 30,8% de las muertes ocurrieron en cabecera municipal. Frente a las regionales en las que hace presencia el proyecto se observa el siguiente porcentaje de casos: La Guajira (17,3%), Chocó (12%), Antioquia (6%), Meta y Nariño (5,3%), Arauca (3%) y Cauca (2,2%). La tasa de mortalidad nacional por enfermedad diarreica aguda es de 30,7 casos por 1.000.000 de menores de cinco años. Y las entidades territoriales que registran tasa de mortalidad mayor a la nacional: Vichada, Guainía, Vaupés, Chocó y Amazonas.
- Se registraron 481 casos confirmados de **mortalidad materna**, 325 correspondientes a muertes maternas tempranas (las ocurridas durante el embarazo, parto y hasta los 42 días de terminada la gestación), 123 corresponden a muertes maternas tardías (las ocurridas desde el día 43 y hasta un año de terminada la gestación) y 33 correspondientes a muertes por lesiones de causa externa. Por entidades territoriales se encuentra el siguiente porcentaje de casos reportados: Antioquia (11,4%), La Guajira (9,2%), Bogotá y Nariño el 7,1%, Córdoba y Valle del Cauca (6,2%), Cauca (4%), Chocó y Cundinamarca (3,4%), Atlántico y Cesar (3,1%), Bolívar, Sucre y Tolima (2,8%), Barranquilla y Santander (2,5%), Magdalena y Norte de Santander (2,2%), Boyacá, (1,8%), Huila y Meta (1,5%).

<sup>7</sup> Semana 52- 2016 boletín con información epidemiológica priorizada sobre los eventos de interés en salud pública del país, notificada semanalmente al Instituto Nacional de Salud (INS) a través del Sistema de vigilancia en salud pública (Sivigila).



El 67,1% de los casos de mortalidad materna temprana se registró en mujeres residentes en el área urbana.

- En cuanto a la **mortalidad perinatal y neonatal** se registraron 9.143 casos, de los cuales el 47,9% corresponde a muertes fetales antes del parto; el 11,2% a muertes fetales durante el parto; 2.415 casos (el 26,4%) a muertes neonatales tempranas y 1.319 casos (el 14,5%) a muertes neonatales tardías. El 76,6% de las muertes perinatales y neonatales tardías se registraron en el área urbana. La tasa más alta se registró en el área rural con 15,5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa más alta se registró en la pertenencia étnica indígena con 26,2 muertes por cada 1.000 nacidos vivos; el 26,8% en hijos de mujeres de 20 a 24 años, la tasa más alta de mortalidad perinatal y neonatal tardía se registró en mujeres de 40 años y más con 25,6 muertes por 1.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad perinatal y neonatal tardía nacional es de 13,6 muertes por 1.000 nacidos vivos; los departamentos con mayor tasa son Vaupés con 41,6; Vichada con 27,5; San Andrés con 25,8; Amazonas con 21,6; Chocó con 21,3; Guainía con 19,6; Putumayo con 17,1; Cauca con 16,3 y Cesar con 15,2 muertes por 1.000 nacidos vivos.
- Se han identificado 303 casos probables de muertes por y asociadas a **desnutrición**. Al respecto es importante señalar que para establecer si la causa de muerte es por este factor es necesario hacer un estudio especializado, por tal razón se establece como probable causa de muerte. En ese sentido, los departamentos que reportaron el mayor porcentaje de casos con el 74,6% se encuentran La Guajira (32,2%); Chocó (11,9%); Vichada y Cesar con el 8,5%; Córdoba y Meta con el 6,8%; Putumayo y Risaralda el 3,4%; los demás departamentos reportan un porcentaje inferior al 1,7%.
- El 50,8% de los casos corresponde a niños y niñas y el 59,3% a menores de un año. En cuanto a la pertenencia étnica, 43 casos (el 72,9%) se reconocen como indígenas y el 3,4% como afrocolombiano; el 49,2% eran residentes de área rurales y el 89,8% de las madres de estos niños y niñas registran bajo o ningún nivel educativo y el 94,9% pertenece al estrato socioeconómico uno.

De otra parte, en relación con las violencias perpetradas en contra de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto, asociadas a actores armados ilegales y

grupos armados posdesmovilización, según el registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>8</sup>, al 1º de enero de 2017 se cuenta con 8.022.919 víctimas, de las cuales 487.097 son niños y niñas entre los 0 y los 5 años de edad (6.07%); 868.791 tienen entre 6 y 11 años (10.8%) y 1.042.298 tienen entre 12 y 17 años (12.9%), lo que significa que un 29.7% de esta población víctima, registrándose como hechos victimizantes el reclutamiento ilícito, la violencia sexual, el desplazamiento forzado, el homicidio y las lesiones a causa de artefactos explosivos (municiones sin explotar o minas antipersonales), entre otros hechos perpetrados. Mientras que 648.269 (8.08%) son personas adultas mayores, escenario de gran preocupación que evidencia un enorme reto frente a la reparación integral de estas víctimas, y la implementación de garantías de no repetición, frente a las obligaciones del Estado colombiano en su atención.

Por último, en relación con la caracterización de las personas jóvenes en Colombia, según proyección del DANE para el año 2017, este segmento corresponde al 25.8% de la población, para un total de 12'757.040 jóvenes, que según cifras de la Unidad para la Atención y Reparación integral a las víctimas, registra 1.678.212 casos.

## 4.2 Situación general de garantía de derechos de personas adultas mayores

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 13 y 46 establece que las personas de la *tercera edad*<sup>9</sup> deben ser asistidas y protegidas, especialmente aquellas que por su condición económica, física o mental se encuentren en debilidad manifiesta, y que el Estado es el responsable de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sancionando las violencias o maltratos que contra ellas se cometan.

De manera particular, la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor ha conocido de cerca la difícil situación por la que atraviesan las personas

8 Para mayor información ver <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

9 Término enunciado en la Constitución Política, sin embargo, se recomienda la denominación de personas mayores, viejos, viejas, anciano(a), adulto(a) mayor; evitando llamarlos por formas nominales diminutivas como viejito(a).



mayores en Colombia, debido a la combinación de una constante estigmatización del envejecimiento y 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 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 sobre la situación de la vejez en nuestro país, establecen que la población mayor en un alto porcentaje no cuenta con las garantías ni las condiciones necesarias para disfrutar con calidad y bienestar de vida la última etapa del transcurrir vital antes de la muerte.

En este sentido, la proyección de población elaborada por el DANE<sup>10</sup> estimó que para el 2016 Colombia registraba un total de 48'747.708 personas, de las cuales 5'542.477 del total poblacional del país, fueron personas mayores de 60 años que corresponde al 11,3%; porcentaje que se ha venido incrementando significativamente desde la segunda mitad del siglo pasado, al punto que y según 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 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 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 1985 a una estimación poblacional del 11,6% para el 2015. Este fenómeno de cambio gradual en la estructura por edades de una población que se caracteriza por un aumento

---

10 Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad. DANE.

relativo en la proporción de personas mayores de 60 años y más con respecto al resto, se denomina envejecimiento demográfico o poblacional<sup>11</sup>.

Ahora bien, del total de la población colombiana mayor de 60 años, 3.029.346 son mujeres (54,6%) y 2.513.131 son hombres (45,3%). La diferencia porcentual entre hombres y mujeres, en el grupo poblacional de personas adultas mayores alcanza los 9 puntos de diferencia, siendo esta la mayor brecha presente en todos los grupos poblacionales; esta realidad requiere identificar los desafíos y los retos que tal situación comporta con el fin de enfrentar con mayor conocimiento y pertinencia, la atención diferenciada que requieren las mujeres personas mayores de los hombres personas mayores.

Las implicaciones de las diferentes dinámicas demográficas expuestas son muchas y de variado corte; sin embargo, uno de los aspectos que más preocupa por su grado de impacto y afectación transversal a todos los grupos poblacionales por edad, 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 adecua 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,

---

<sup>11</sup> *Envejecimiento y Vejez: categorías conceptuales*, Elisa Dulcey-Ruiz. Red Latinoamericana de Gerontología y Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano. Octubre de 2013.



el envejecimiento impone nuevas formas de convivencia con impacto directo en las relaciones sociales”.

La situación socioeconómica del grueso de la población de personas adultas mayores en el país, es de precariedad y desprotección en muchos sentidos: tan solo el 25% de la población mayor alcanza una pensión para la vejez, el restante 75% se ve obligado a trabajar, generar ingresos precarios, rebuscarse en la economía informal o depender de los subsidios estatales, de sus hijos(as), de otro familiar o de alguna red social. En relación con la afiliación al Sistema de Salud, si bien la cobertura es alta, es constante la falta de calidad en la atención en razón a la poca disponibilidad de lugares y centros de atención cerca a los domicilios donde residen las personas mayores, la demora en la asignación de las citas y en la programación para las intervenciones quirúrgicas como en la entrega de medicamentos y el acceso a medicina especializada.

El director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), Carlos Eduardo Valdés, sostiene que “la violencia contra las personas mayores es un tema oculto, existe un alto subregistro y altísima impunidad ya que a mayor edad disminuye la denuncia y en muchos casos dependen económicamente del agresor(a). Se tiene que visibilizar de manera urgente la violencia contra el adulto mayor en el contexto de la violencia intrafamiliar, ya que es una población que a mayor edad, más vulnerable es”<sup>12</sup>.

A las anteriores formas de violencia intrafamiliar, se suma la cada vez más creciente discriminación por edad y exclusión social, económica, política y cultural que enfrentan las personas adultas mayores por parte de la sociedad.

### 4.3 Conclusiones

Considerando la especial protección constitucional de la cual son sujeto niños, niñas y adolescentes y las personas adultas mayores, y el especial deber de protección que le asiste a la familia, la sociedad y el Estado, la Defensoría del Pueblo hace un llamado, principalmente a las autoridades civiles departamentales y municipales, a

.....  
12 <http://www.medicinallegal.gov.co/forensis>

que diseñen, construyan y prioricen la atención integral a estas poblaciones y desarrollen políticas integrales eficaces que prevengan la vulneración de sus derechos.

La Defensoría del Pueblo advierte, como resultado del seguimiento a situaciones de vulneración a los derechos de NNA y personas adultas mayores, que estas poblaciones son sujetos de gravísimos hechos que no solo ponen en peligro su vida, integridad y desarrollo, sino que adicionalmente les han producido lesiones irreversibles y en altísimo número les han quitado la vida. Estos escenarios de vulneración de derechos tienen lugar a lo largo y ancho del territorio colombiano y registro en todos los departamentos del país.

En este escenario debe considerarse que el punto de partida alrededor del cual debe girar cualquier iniciativa orientada a garantizar y satisfacer los derechos de niños, niñas y adolescentes, se centra en lo que desde la doctrina emanada de la Convención de los Derechos del Niño (y la niña), CND, del año 1989<sup>13</sup> y reproducida por el Código de Infancia y Adolescencia<sup>14</sup>, se denomina “paradigma de la protección integral”, cuyos cambios en la manera de entender y tratar a los NNA implica considerar las siguientes reglas:

- Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, lo que significa que debe existir un respeto por su autonomía como seres humanos y deben garantizarse mecanismos de participación que permitan considerar y tener en cuenta sus opiniones, iniciativas y expresión, en lo que respecta a la formulación de planes, programas y políticas públicas. Por lo tanto, no pueden ni deben ser considerados llamados “menores”, lo que representa un trato discriminatorio y desigual.
- El Estado y sus autoridades civiles deben promover la vigencia de los derechos de NNA a través de la formulación de políticas públicas<sup>15</sup>, lo que quiere decir que, el niño o la niña con necesidades de protección, debe dejar de ser objeto

---

13 Adoptada por el Estado colombiano a través de la Ley 12 de 1991.

14 Ley 1098 de 2006.

15 ARTÍCULO 204. Responsables de las políticas públicas de infancia y adolescencia. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.



de abordaje por parte de la justicia, para convertirse en sujeto de derechos por parte de las políticas sociales y estas deben definirse desde el reconocimiento de sus necesidades y derechos y nunca desde el asistencialismo o la caridad.

- Las autoridades civiles deben convertirse en vehículos que agencien el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, a través de la formulación de políticas, planes y programas para la promoción de su bienestar y nunca desde el patronato o perspectivas autoritarias que desconozcan la voluntad de niños, niñas y adolescentes en el proceso de formulación como de ejecución de las políticas, planes y programas locales. Por lo tanto, garantizar su participación activa es un imperativo en el proceso de formulación de políticas locales.
- Las condiciones de pobreza y la falta de oportunidades económicas nunca deben dar lugar a la separación del niño o la niña de su familia; por el contrario, deben ser las políticas y programas sociales los vehículos para mejorar las condiciones de existencia y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

---

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los concejos, asambleas y Congreso nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF, deberán diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y el restablecimiento de derechos.

El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

Las asambleas y concejos, para aprobar el plan de desarrollo e inversión, deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.

Parágrafo. La totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en esta ley". (Subraya nuestra).

## 4.4 Recomendaciones

A continuación se expondrán las principales recomendaciones que la Defensoría del Pueblo espera sean observadas por parte de autoridades tanto del orden nacional como regional, que desde la experiencia en seguimiento a situaciones de vulneración de esta naturaleza, esta Entidad considera fundamentales para la garantía de sus derechos y observancia de su interés superior, aplicables no solo a niños, niñas y adolescentes, sino también a personas adultas mayores. Estas recomendaciones se encuentran divididas en los siguientes puntos: i) acciones de diagnóstico; ii) recomendaciones generales para la protección y prevención; iii) recomendaciones generales para la garantía del derecho a la salud; iv) Recomendaciones generales para la garantía del derecho a la educación; y v) recomendaciones generales para la garantía de derechos sexuales y reproductivos.

### 4.4.1 Acciones de diagnóstico

- Según lo prescrito por el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia, las alcaldías y gobernaciones deben realizar un “diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo”, en el transcurso de los primeros 4 meses de su mandato.
- Considerar dentro del diagnóstico referido en el punto anterior, capacidad de atención en salud con indicación del número de profesionales de la medicina especializados en pediatría por el número de niños y niñas registrados en el municipio/departamento, discriminados por zonas urbanas y rurales; número de centros de salud habilitados y en funcionamiento; y número de instituciones educativas como de docentes adscritos a las mismas, discriminadas por grado, número de alumnos por docente y frecuencia de las clases.

### 4.4.2 Recomendaciones generales para la protección y prevención

- Formular planes, programas y políticas para la protección integral a la infancia y adolescencia, con énfasis en los componentes de prevención y protección, es-



pecialmente de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, específicamente en las modalidades de explotación sexual comercial, trata de personas y prostitución; violencia intrafamiliar; reclutamiento, utilización de NNA para la realización de actividades ilegales (microtráfico, extorsión y hurto).

- Respecto de los NNA víctimas de utilización por parte de grupos armados pos-desmovilización o grupos armados ilegales, priorizar acciones para la prevención y restablecimiento de sus derechos, a través de garantías para el acceso pleno al derecho a la educación y actividades vocacionales y recreativas, preponderando su condición de víctimas antes que de victimarios, evitando su ingreso al sistema de responsabilidad penal adolescente.
- En el marco del proceso de restablecimiento de derechos, y específicamente en las competencias correspondientes a alcaldías y gobernaciones, constituir espacios para la protección a la infancia víctima de cualquier tipo de violencia, a través de la creación de centros de emergencia u hogares de paso, que presten atención o estén disponibles 24 horas del día, que faciliten la atención y acompañamiento terapéutico y psicosocial de estas víctimas, que les brinde protección de cualquier riesgo o amenaza.
- Incorporar en la definición de los planes, programas y políticas referidas en los puntos anteriores, la incorporación del enfoque de derechos de infancia expuesto y la perspectiva del enfoque étnico, que exige considerar las prácticas, usos y costumbres de la comunidad en la protección del niño/niña y el enfoque de género, que obliga a observar las especificidades de hombres y mujeres y sus necesidades particulares de atención en el marco del programa o la protección.

#### 4.4.3 Recomendaciones generales para la garantía del derecho a la salud

- A través de las secretarías de salud municipales y departamentales, definir un plan para el seguimiento y monitoreo del acceso de niños, niñas y adolescentes a atención en salud, programando visitas periódicas semanales, tanto en centros de salud y hospitales de zonas urbanas como rurales.

- Definir rubros económicos para que en caso de emergencia se permita a niños, niñas y adolescentes en estado crítico de salud, principalmente de zonas rurales (lejanas o aisladas), desplazarse a instituciones hospitalarias de primer nivel que permitan cubrir los gastos de hospedaje de su acompañante.
- Definir recursos económicos para el diseño y ejecución de una estrategia que permitan la garantía y el acceso a un mínimo vital de agua potable a NNA, que habiten en zonas de difícil acceso o que tengan dificultades en el suministro de agua potable o que no cuenten con fuentes o recursos hídricos aptos para el consumo humano.
- Garantizar, a través del liderazgo de las secretarías de salud, la ejecución de planes de intervención colectiva que permita hacer seguimiento a niños, niñas y adolescentes en crecimiento, desarrollo, salud oral, vacunación, con el concurso de las EPS y las IPS, promoviendo el desarrollo de acciones coordinadas entre estas últimas.
- Realizar –con el concurso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las EPS e IPS–, acciones de diagnóstico que permitan identificar las condiciones de nutrición de los niños y niñas, y generar un plan de emergencia para la atención integral, oportuna e inmediata de niños y niñas en condición de desnutrición.

#### 4.4.4 Recomendaciones generales para la garantía del derecho a la educación

- Destinar los recursos necesarios para adecuar la infraestructura de todas las instituciones educativas como del suministro de textos y útiles a los estudiantes que por su condición socioeconómica familiar así lo requieran y permanencia de docentes bilingües en las comunidades que por su pertenencia étnica así lo necesiten.
- Destinar los recursos necesarios para el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia a una educación de calidad, bajo los principios de cobertura y universalidad con un enfoque diferencial étnico y de género.



- En relación con los Programas de Alimentación Escolar (PAE), que se garantice la voluntad política necesaria que se traduzca en la asignación de recursos financieros, administrativos y técnicos, que sumados a los aportados por el Ministerio de Educación, permitan dar cumplimiento integral a los objetivos del PAE.
- Realizar las adecuaciones físicas y técnicas en las estructuras escolares para el cumplimiento de los protocolos de prestación del servicio de alimentación escolar y que la construcción de nuevas estructuras escolares cumplan desde el principio con tales estándares de calidad.
- Adelantar las gestiones a que haya lugar a fin de que las secretarías de salud municipales y departamentales cuenten con las herramientas técnicas y humanas para adelantar el adecuado proceso de inspección, vigilancia y seguimiento de la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Esto significa la implementación de un laboratorio acreditado que pueda procesar las pruebas pertinentes, así como el personal especializado que pueda adelantar el procesamiento de las mismas y emitir conceptos técnicos al respecto.

#### 4.4.5 Recomendaciones generales para la garantía de derechos sexuales y reproductivos

- Realizar acciones interinstitucionales, lideradas por las secretarías de salud, para garantizar la atención inmediata y oportuna de NNA víctimas de violencia sexual, incluyendo la aplicación de rutas y protocolos para la aplicación de procedimientos de anticoncepción de emergencia como para informar a las víctimas del derecho que les asiste de interrumpir voluntariamente su embarazo en los eventos definidos a través de la Sentencia C-355 de 2006.
- Desarrollar iniciativas para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos para la prevención del embarazo de adolescentes.
- Desarrollar actividades para la prevención de la violencia sexual en cualquier modalidad en contra de niñas, a través de las instituciones educativas, y el desarrollo de acciones para la prevención con la población masculina (miembros de la fuerza pública, empresas mineras, sector industrial, etc.).

#### 4.4.6 Recomendaciones para la garantía de derechos de las personas adultas mayores

- Para el caso de las problemáticas de las personas adultas mayores, considerando la especial desprotección de la que son sujetos, se exhorta al Gobierno nacional a apoyar la gestión internacional y la gestión nacional que lideró la Cancillería de Colombia, para firmar y ratificar 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 de 2015.
- Avanzar en la garantía del derecho a la seguridad económica de las personas mayores a través de la ampliación de cobertura en pensión o a través de un subsidio económico amplio en cobertura, con un monto suficiente para cubrir las necesidades esenciales que se incremente cada año con el costo de vida, de tal manera que se propenda por pasar de una política social centrada en subsidios a una política social garante del derecho a la seguridad económica.
- Diseñar y propender por estrategias de vinculación de personas mayores al sector productivo, con el fin de reconocer las experticias en los oficios y el intercambio de saberes, favoreciendo su autovaloración y el reconocimiento social de las mismas.
- Evaluar y fortalecer acciones encaminadas a garantizar el Plan Obligatorio de Salud (POS) para la atención de las personas de todas las edades y particularmente de las personas adultas mayores, generando espacios de evaluación participativa de esta garantía, desarrollando un modelo de unidades ambulatorias ajustadas a las distintas edades y condiciones y propiciando el autocuidado y la autonomía en el hogar y en centros de protección y residencias de personas mayores.
- Fortalecer la atención primaria en salud, priorizando la promoción de la salud y la reducción de desigualdades sociales en lo territorial. Empoderar los centros de atención ambulatoria para que articulen: (a) equipos de salud dirigidos a las comunidades, (b) respuesta social organizada en las comunidades; y (c) otras



respuestas sociales para garantizar los DESC en el territorio (centros de bienestar, comedores y otros).

- Evaluar y fortalecer estrategias de educación a lo largo de la vida; generar estímulos económicos para la vinculación de las personas mayores (como educadores y educandos) en instituciones de formación para el trabajo y en el campo profesional en universidades públicas de la nación, departamentales o distritales.
- Evaluar y fortalecer acciones dirigidas al logro de entornos saludables y seguros. Esto incluye: revisar el proyecto de urbanidad y cultura ciudadana, establecer mecanismos de movilidad para todas las edades y mantener los descuentos en transporte para las personas mayores; diseñar o habilitar el acceso a los parques, a viviendas seguras y a sitios de suministro de alimentos.
- Promover acciones de formación y actualización con periodistas y comunicadores de medios de comunicación nacional, distritales y medios locales para acabar con la discriminación por razones de edad y los estereotipos que, con frecuencia, se difunden en medios de comunicación.
- Evaluar acciones con respecto a los subsidios en especie para el mantenimiento de viviendas dignas. Gestionar el proyecto piloto de viviendas sostenibles con condiciones que favorezcan la calidad de vida en la vejez.
- Contar con una ruta de atención especializada para la atención a las violencias contra las personas adultas mayores, ya sea una línea de atención telefónica, comisaría especializada o móvil, red de guardas de la integridad de viejos y viejas que permita acercar los servicios a las personas mayores con el fin de prevenir y atender oportunamente los casos de violencia.



En el marco de las visitas de inspección humanitaria, se revisan las acciones del Estado colombiano tendientes a brindar soluciones efectivas y articuladas que garanticen la protección de los derechos de las poblaciones indígenas como sujetos de especial protección.



## D.5 Derechos fundamentales colectivos e integrales de los grupos étnicos

### 5.1 Los derechos fundamentales a la consulta previa, al territorio, a la jurisdicción especial indígena, a la salud propia y con enfoque diferencial étnico, y a la etnoeducación

Durante la vigencia 2016, la Defensoría delegada para los indígenas y minorías étnicas desarrolló acciones encaminadas a promover la protección y defensa de los derechos fundamentales, colectivos e integrales relacionados con la consulta previa, la etnoeducación, la salud propia, el gobierno propio y a la jurisdicción especial; así como los aspectos relacionados con la reparación integral a los sujetos colectivos víctimas del conflicto armado interno, en el marco de los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

La Constitución de 1991 reconoció de manera enfática la diversidad natural y cultural del país, y le impone el deber de proteger esa riqueza tanto a los particulares como al Estado. Sin embargo, no ha sido suficiente que en la norma existan los derechos de las comunidades, pues ha sido necesario que también se establezcan mecanismos que garanticen el goce de los mismos. Es indispensable conciliar posiciones y llegar a un punto intermedio que permita el diálogo intercultural y la preservación de la diversidad cultural. La Defensoría Delegada contó en el nivel regional con un total de 25 profesionales especializados en la atención, orientación y acompañamiento de los grupos étnicos, respecto de los marcos normativos que reconocen los derechos especiales, las rutas de acceso y los mecanismos de exigibilidad de los mismos.

#### 5.1.1 Sobre el derecho fundamental a la consulta previa

El derecho a la consulta previa es de alta controversia al interior de los grupos étnicos debido a su pluralidad y los múltiples proyectos, obras y actividades que los



impactan; siendo la extracción de recursos minerales la actividad con mayor demanda para realizar procesos de consulta. En segundo lugar se encuentran los proyectos de ordenación de cuencas hidrográficas; en tercer lugar, la concertación para la implementación de los programas de etnoeducación y, por último, los procesos de consulta realizados en cumplimiento de fallos judiciales como el caso de la Sentencia T- 658 de 1998 (caso Urrá), entre otros.

En el desarrollo de las actividades propias de las competencias de la Delegada se han identificado dificultades en la aplicabilidad de la Directiva Presidencial número 10 de 2011, así como del proceso consultivo. En virtud de la Directiva en mención, la cual señala que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Consulta Previa en articulación con las Direcciones de indígenas, rom y de comunidades negras respectivamente, emitirá un acto administrativo para determinar la presencia o no de estos sujetos étnicos en la zona de influencia de los proyectos. Sin embargo, las falencias en esta articulación, así como la formulación de metodologías adecuadas y su implementación para realizar la verificación técnica no han sido superadas en su totalidad, lo cual ha representado un obstáculo para la garantía de este derecho fundamental.

En ese sentido, la Delegada ha advertido sobre la obligatoriedad de las autoridades encargadas de ejecutar los trámites consultivos en la promoción y respeto por los principios rectores del derecho fundamental a la consulta previa, en especial el de la interculturalidad que exige la generación de tratos especiales acorde a las costumbres de las comunidades, en pro de la consecución de estrategias y metodologías concertadas para dar a conocer los proyectos que se ejecutan.

Entre las principales dificultades que se evidencian derivadas del incumplimiento de las reglas y subreglas de la consulta previa se encuentran:

- Deficiencias en los acuerdos de cara a la mitigación o prevención de los impactos propios del desarrollo de estos proyectos.
- Debe referirse que en varios de los casos la esencia de la consulta y los alcances de la misma se ven limitados por intereses personales de las propias autoridades indígenas, quienes centran su principal atención en las retribuciones económicas a recibir, lo que genera acuerdos inadecuados que inadvierten las afectaciones

reales, en especial culturales, que responden a las necesidades de edificar y contrarrestar los efectos de la aculturación por los proyectos, así como otros relacionados con las afectaciones ambientales.

### 5.1.2 Derecho a la jurisdicción especial indígena

Existe una enorme cantidad de casos problemáticos en torno a la jurisdicción especial indígena y la forma como se implementan estrategias de justicia propia en los territorios étnicos. Al parecer, los conflictos generados por el limbo jurídico creado por el artículo 246 de la Constitución, al conferir a las autoridades tradicionales responsabilidades sin posibilidades y declarar una autonomía que no es autónoma, se han venido agudizando conforme al incremento de la comisión de delitos por miembros de pueblos o comunidades indígenas al interior de sus territorios o fuera de ellos.

### 5.1.3 Sobre el derecho fundamental a la salud propia y con enfoque diferencial étnico

Para la Defensoría Delegada de Indígenas y Minorías Étnicas este es un tema poco intervenido debido la carencia de denuncias e informes puntuales. No obstante, se destaca la realización de acompañamiento a las comunidades emberá katío del Alto Sinú relacionados con desnutrición de la población de la primera infancia, situación que fue abordada al finalizar el 2016.

En su gran mayoría la población indígena cuenta con la afiliación al sistema de salud, sin embargo, los protocolos de atención y remisión, así como los subsidios de traslado son en términos generales traumáticos debido a los múltiples trámites administrativos que deben realizar para acceder al servicio.

### 5.1.4 Sobre el derecho fundamental a la etnoeducación

Dicen los abuelos:



...“Para hablar de educación primero debemos aclarar a qué tipo de educación nos referimos, si es la que imparten las instituciones de gobierno o la difundida a través de la palabra de consejo”...

La etnoeducación plantea retos en un intento de articular ambas formas de educar, a través de la estructuración e implementación de un Sistema de Educación Indígena Propio (SEIP). Sin embargo, comprender los procesos educativos en territorios como Amazonas requiere observar que el Estado cedió la responsabilidad de “educar” a los “salvajes”, a las monjas y curas mediante la reducción física y cultural de los niños y adolescentes indígenas en los internados.

Esta dinámica se fijó en la cultura de los pueblos indígenas de territorios como el de Amazonas, generando tensiones en la concepción de la educación y el proceso educativo, pues mientras un sector respalda que sea estructurada en la religión católica, otros lo revindican como un derecho constitucional basado en la palabra de consejo o enseñanza propia, lo que redunda en dificultades en los procesos de concertación e implementación de la etnoeducación en este tipo de regiones.

## 5.2 Derechos a las medidas de atención, asistencia y reparación integral en el marco de los Decretos-ley 4633, 4634 y 4635 de 2011

### 5.2.1 Atención, asistencia y reparación integral

La atención, asistencia y reparación integral se consideran derechos o garantías de implementación tardía, pues a la fecha el acceso ha sido sin atención al enfoque diferencial. Pese a encontrarse en curso varios procesos de concertación de las medidas de reparación con las comunidades afro de San José de Uré, como de valoración de las declaraciones de los emberá katío del Alto Sinú y de Quebrada Cañaveral. No existen protocolos con atención diferencial para el acceso a los componentes asistenciales que respondan a las lógicas de los sujetos étnicos y sus territorios. Asimismo, se han advertido procesos de impunidad frente a los múltiples hechos victimizantes ocurridos en los territorios. Persiste la siembra de minas. Existe a su vez el temor de repetir hechos victimizantes producto de la captación y ocupación de grupos ilega-

les emergentes a los territorios en busca de apoderarse de las rutas del narcotráfico. Persiste la falta de reglamentación por parte de la UARIV de ciertos artículos de los decretos ley en materia de reparación individual.

La presencia de estos actores en el territorio expone a los indígenas a múltiples situaciones de riesgo tales como extorsiones, amenazas y desplazamientos forzados.

#### *5.2.1.1 La medida cautelar en los territorios colectivos*

El desplazamiento forzado ha sido identificado por la Defensoría del Pueblo como uno de los mecanismos para la estrategia de despojo territorial. Se ha observado en distintas regiones del país gravemente afectadas por la presencia de actores armados, la concurrencia de una acción sistemática que deviene en el despojo de los territorios colectivos. De esta manera, se establece un patrón que inicia con la presencia de actores armados en los territorios, que a través de diferentes acciones armadas y de la comisión de violaciones de derechos humanos como homicidios, desapariciones forzadas, amenazas, utilización del territorio como campo de batalla infringiendo el Derecho Internacional Humanitario, generan desplazamiento forzado de comunidades, lo que deja al territorio en un estado de abandono, con lo cual se consolida la presencia de terceros, proyectos agroindustriales, minería ilegal, entre otros y por tanto, el despojo.

La falta de diseño de un plan de retorno a las familias que continúan en condición de desplazamiento, promueve un escenario que facilita el despojo y el daño ambiental al territorio bajo la aquiescencia de la inactividad estatal. Es evidente que la situación de vulneración sistemática de derechos fundamentales de grupos étnicos ha impedido no solamente el uso y goce del territorio, sino que han cambiado las dinámicas culturales, sociales y de identidad que permitieron su autorreconocimiento y sobre el cual trabajaron para ser incluidos en el registro correspondiente como consejo comunitario o resguardos. La imposibilidad de retornar al territorio aumenta en la medida en que no se cumplen las condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad para iniciar su proceso de retorno, toda vez que a pesar de que las familias quieren retornar (voluntariedad), las condiciones actuales en las que se encuentran no permiten garantizar su permanencia.



Es evidente que la situación de vulneración sistemática de derechos fundamentales del grupo étnico en cuestión ha impedido no solamente el uso y goce del territorio, sino que ha cambiado las dinámicas culturales, sociales e identitarias que permitieron su autorreconocimiento y sobre el cual trabajaron para ser incluidos en el registro correspondiente como consejo comunitario. La imposibilidad de retornar al territorio aumenta en la medida en que no se cumplen las condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad para iniciar su proceso de retorno, toda vez que a pesar de que las familias quieren retornar (voluntariedad), las condiciones actuales en las que se encuentran, no permiten garantizar su permanencia.

Por todo lo anterior la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas estudió en el 2016 la posibilidad y pertinencia de presentar una medida cautelar para la protección de los derechos territoriales en varias comunidades como es el caso del consejo comunitario vereda La Esperanza, decisión que se adoptará el año entrante.

#### *5.2.1.2 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos-ley Étnicos (CSMDL)*

La Defensoría del Pueblo, específicamente la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas ejerce como Secretaría Técnica de la CSMDL, la cual está integrada por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Dentro de sus funciones principales está la de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en los decretos ley étnicos. En desarrollo de esta función, la Comisión tiene la obligación de reunirse al menos una vez cada seis meses y rendir un informe semestral a la Mesa Permanente de Concertación (artículo 180 del Decreto-ley 4633/11), a la Comisión Nacional de Diálogo (artículo 109 del Decreto-ley 4634/11), a las comunidades, consejos comunitarios y autoridades propias (artículo 143 del Decreto-ley 4635/11), y al Congreso de la República.

Adicionalmente, se realizaron diversos requerimientos, visitas administrativas y reuniones con entidades que integran el SNARIV, cuyo objetivo era instar e incidir para el cumplimiento adecuado de las competencias legalmente asignadas a cada entidad por los decretos ley étnicos, con el fin de avanzar en la efectiva protección

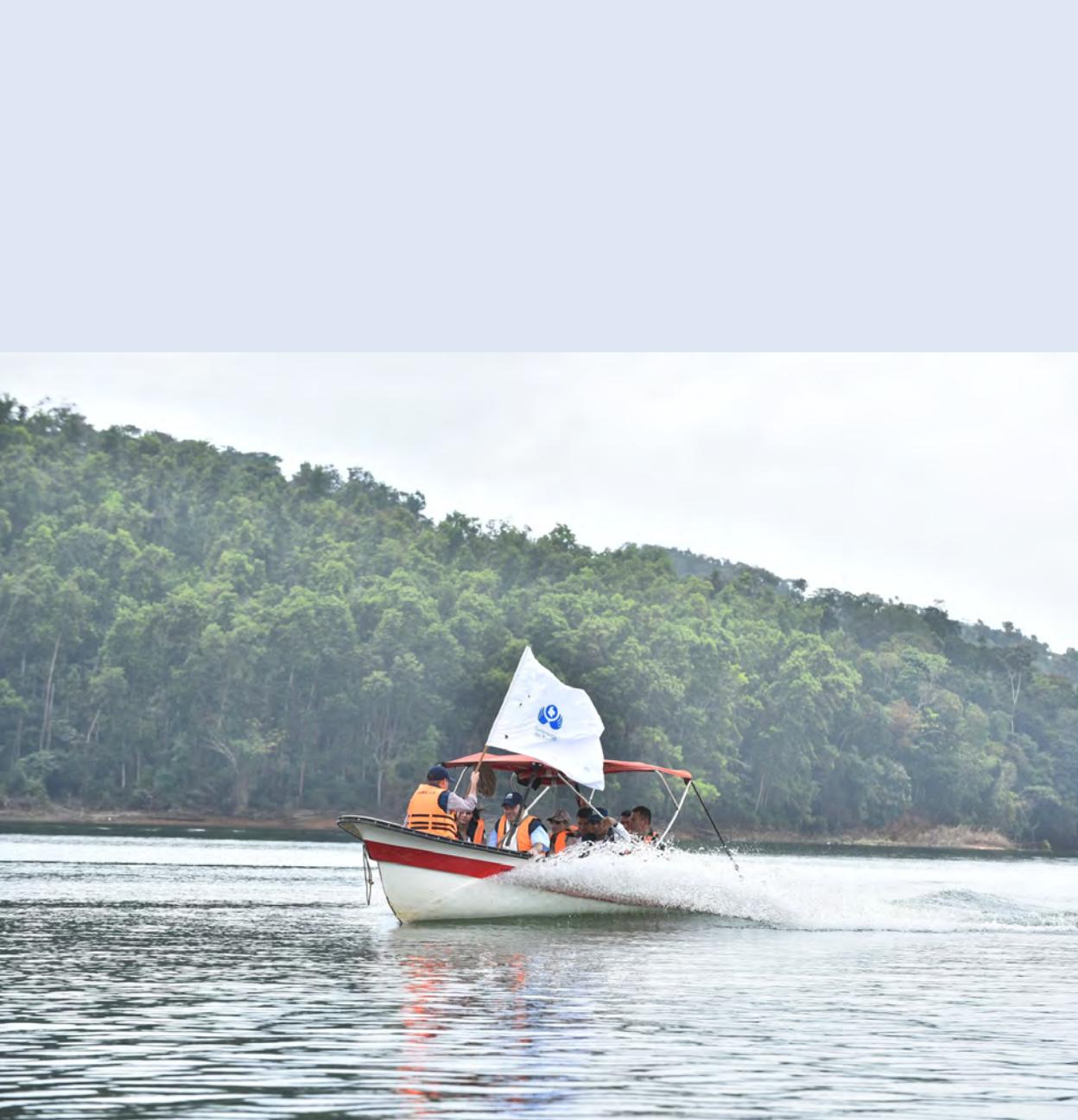
de los derechos de las víctimas del conflicto armado que pertenecen a los grupos étnicos.

### *5.2.1.3 Escenarios de diálogo y concertación con los grupos étnicos*

La gestión defensorial realizada por la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas con la finalidad de cumplir con la función de atención a los casos de riesgo y vulneración de los derechos humanos de los grupos étnicos, entre ellos pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, así como el pueblo rom, se fundamenta en la misión constitucional de velar por el respeto y la garantía efectiva de los derechos humanos, colectivos e integrales de los grupos étnicos de Colombia, conforme a lo establecido en los artículos 7°, 282, 283 y 284 de la Constitución Política, la Ley 24 de 1992 y con base en el procedimiento indicado en la Resolución 396 de 2003 “por medio de la cual se adopta el Instructivo General para el Sistema de Atención Integral”.

Para el desempeño de este deber, se ha estructurado un conjunto de gestiones defensoriales que implican procesos de atención, asesoría, orientación, acompañamiento, seguimiento, capacitación, promoción y divulgación de derechos y representación legal –en los casos que lo requieran–, en torno a hechos que impliquen riesgo o vulneración de derechos, de personas y comunidades, conforme la información reportada por organizaciones y comunidades indígenas de diferentes regiones del país.





La intervención y cambio en la dinámica hidráulica de las cuencas, la transformación del entorno y el cambio del uso del suelo implican grandes impactos que cada vez reciben mayor atención por parte de la Defensoría del Pueblo.



## D.6 Situación socioambiental de centrales hidroeléctricas

Colombia sustenta la generación y demanda de energía eléctrica en fuentes renovables, principalmente hidroeléctrica, aprovechando sus características geográficas y climatológicas; la energía hidráulica representa más del 64% de la generación y es la principal fuente de abastecimiento del sector eléctrico<sup>1</sup>. En el país existen cerca de 35 centrales hidroeléctricas que aportan un potencial de 10.975<sup>2</sup> MW y para el 2029 se proyectan 1.800-2.000 MW más<sup>3</sup>. No obstante estas posibilidades, definir y construir las centrales de generación y los embalses cada vez se hace más complejo por la resistencia que las comunidades vienen haciendo al avance de estos proyectos en sus regiones.

La conflictividad socioambiental que rodea los proyectos de desarrollo energético, principalmente la construcción y operación de centrales eléctricas, se debe en gran parte a que las normas y los diferentes instrumentos ambientales presentan deficiencias o no son suficientes para el manejo de los impactos que causan tales proyectos. Mecanismos de participación en materia ambiental han tenido que complementarse con la interposición de acciones judiciales (tutelas, acciones populares y de grupo, demandas ordinarias, procesos ejecutivos, entre otros) e incluso con la utilización de vías de hecho para hacer las reclamaciones, lo cual ha incidido en conflictos que afectan la construcción y entrada en operación de algunas de estas centrales.

La intervención y cambio en la dinámica hidráulica de las cuencas, la transformación del entorno, el cambio del uso del suelo, y el desalojo y traslado de comunidades implican grandes impactos que cada vez reciben mayor rechazo por parte de quienes habitan la región y de la comunidad en general.

- 
- 1 UPME. Informe mensual de variables de generación y del mercado eléctrico colombiano – junio de 2015.
  - 2 A septiembre de 2015. UPME.
  - 3 UPME 2015. Plan de acción para la sostenibilidad y creación de centros ambientales mineros (CAM), cadenas productivas y plan padrinos.



Lo anterior motivó a la Defensoría del Pueblo a hacer una revisión del tema, con el propósito de evaluar, por una parte, las dificultades e inconvenientes que generan el malestar y rechazo por parte de los pobladores de las áreas de influencia de los proyectos y, por la otra, los elementos que permitan recomendar al Gobierno nacional y al Estado en general la adopción de medidas de manejo adecuadas para que la generación eléctrica en el país pueda hacerse dentro de una relación armónica con las comunidades y su entorno.

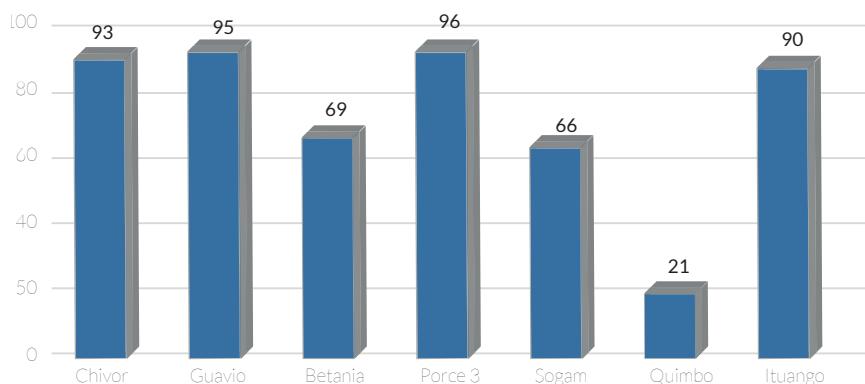
Para hacer la revisión del tema, se seleccionaron ocho centrales eléctricas, tres que operan desde hace más de diez años: Chivor, Guavio y Betania; tres que operan más recientemente: Porce 3, Hidrosogamoso y Quimbo; y una en construcción: Hidroituango.

## 6.1 Hechos generadores de la conflictividad socioambiental

### 6.1.1 Evaluación de la eficiencia ambiental

El análisis comparativo del comportamiento y del impacto ambiental de los proyectos estudiados incluye una valoración de la eficiencia ambiental y el análisis ponderado de algunos criterios ambientales.

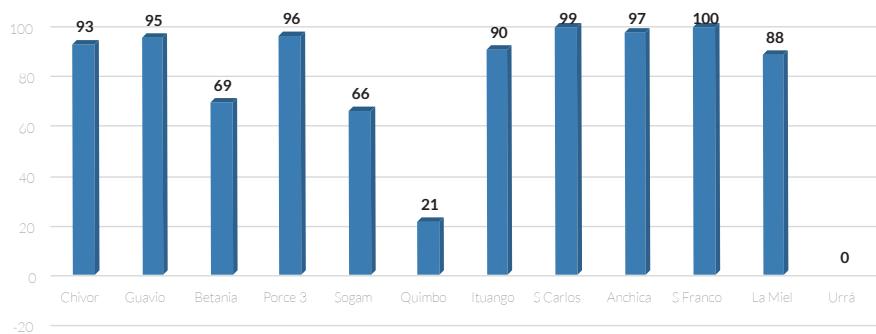
**Gráfico 1.** Eficiencia ambiental proyectos evaluados



Fuente: Delegada Derechos Colectivos. Defensoría del Pueblo. 2016.

Teniendo en cuenta cuatro criterios: i) longitud del río necesaria para producir un megavatio de energía, ii) volumen de agua requerida para producir un megavatio, iii) personas reubicadas para producir un megavatio y iv) hectáreas inundadas para producir un megavatio, en la gráfica se plasma el comportamiento de la eficiencia ambiental de las siete centrales estudiadas. Desde estos criterios, es claro que son más eficientes las centrales de Porce III, Guavio, Chivor e Ituango y menos eficientes El Quimbo, Betania e Hidrosogamoso, con una marcada tendencia de ineficiencia de la central de El Quimbo.

**Gráfico 2. Eficiencia ambiental comparada con otros proyectos**



Fuente: Delegada Derechos Colectivos. Defensoría del Pueblo. 2016.

Teniendo en cuenta solamente dos criterios, hectáreas por megavatio y personas desplazadas por megavatio, se hizo la comparación de la eficiencia ambiental con otras centrales, algunas también muy polémicas. La gráfica indica claramente la alta ineficiencia ambiental de Urrá y El Quimbo y un poco por debajo de las demás, las centrales de Betania e Hidrosogamoso.

### 6.1.2 Criterios sociales y ambientales

Utilizando la metodología y criterios del Banco Mundial para medir, evaluar y comparar los impactos ambientales que este tipo de proyectos ocasiona, realizando



algunos ajustes tanto de otros investigadores<sup>4</sup> como de la misma Defensoría del Pueblo, se obtuvieron los siguientes resultados:

#### 6.1.2.1 Factores ambientales

Fueron valorados cinco parámetros: área inundada, longitud del embalse, volumen del embalse, área de cobertura vegetal afectada y las modificaciones del instrumento ambiental. El resultado muestra que la central Porce 3 tiene el valor más alto (más favorable), le siguen Guavio y Chivor. El Quimbo es la central con el indicador más bajo, es decir la más impactante desde el punto de vista ambiental, seguida de Hidro-sogamoso (Tabla 1).

**Tabla 1.** Matriz de valoración de criterios ambientales

	Chivor	Guavio	Betania	Porce 3	Sogamoso	Quimbo	Ituango
Área inundada	90	89	11	100	16	0	57
Longitud del embalse	86	98	84	100	80	35	0
Volumen del embalse	87	81	72	100	0	34	45
Área afectada de cobertura vegetal	0	100	89	99	17	31	89
Modificaciones al instrumento ambiental	97	100	93	92	99	0	90
CRITERIOS AMBIENTALES	72	94	70	98	42	20	56

Ranking: 100 = la mejor - 0 = la peor. Algunos de los datos de Hidroituango son proyecciones.

Fuente: Elaboró Defensoría del Pueblo. 2016.

#### 6.1.2.2 Factores económicos

Este ítem tuvo en cuenta la capacidad instalada y la producción energética. Como es claro, la central de Ituango, en proyección, es la mejor calificada. Comparativamente,

4 Hernández Torres, Camilo Andrés. Análisis ambiental de las grandes centrales hidroeléctricas de Colombia aplicando metodología multiobjetivo. Proyecto de grado para optar al título de Ingeniero Ambiental y Sanitario. Universidad de La Salle, Facultad de Ingeniería. Programa de Ingeniería Ambiental y Sanitaria. Bogotá. 2011.

las demás centrales presentan valores bajos, pero los menores son de las centrales de El Quimbo y Betania (Tabla 2).

**Tabla 2.** Matriz de valoración de criterios económicos

	Chivor	Guavio	Betania	Porce 3	Sogamoso	Quimbo	Ituango
Capacidad instalada	30	40	7	13	21	0	100
Producción energética	13	26	0	18	25	1	100
CRITERIOS ECONÓMICOS	21	33	4	16	23	1	100

Ranking: 100 = la mejor - 0 = la peor. Algunos de los datos de Hidroituango son proyecciones.

Fuente: Elaboró Defensoría del Pueblo. 2016.

#### 6.1.2.3 Factores sociales

Los criterios incluidos en este aparte son tres: población afectada, cambio en la tenencia de la tierra (predios afectados) y la generación de empleo (únicamente en la etapa de operación). Como se observa en la tabla, El Quimbo vuelve a ser la más impactante socialmente seguida de Hidroituango y Chivor. En los criterios sociales resultaron mejor calificadas las centrales de Sogamoso y Betania (Tabla 3).

**Tabla 3.** Matriz de valoración de criterios sociales

	Chivor	Guavio	Betania	Porce 3	Sogamoso	Quimbo	Ituango
Población afectada	21	35	100	74	33	33	0
Cambio en la tenencia de la tierra	92	97	100	99	98	0	94
Generación de empleo	18	20	26	40	100	0	6
CRITERIOS SOCIALES	43	51	75	71	77	11	33

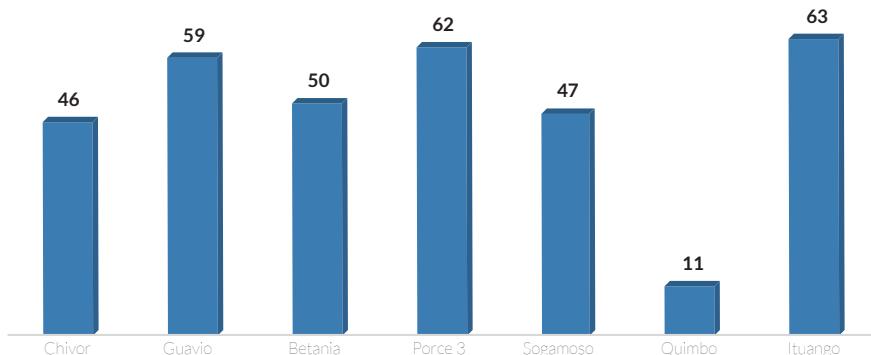
Ranking: 100 = la mejor - 0 = la peor. Algunos de los datos de Hidroituango son proyecciones.

Fuente: Elaboró Defensoría del Pueblo. 2016.



El resultado final de agrupar las calificaciones de los tres grupos de criterios ambientales, sociales y económicos, se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 3. Comportamiento socioambiental centrales eléctricas



Fuente: Delegada Derechos Colectivos. Defensoría del Pueblo. 2016.

Hidroituango, Porce 3 y Guavio, en ese orden, son los proyectos más favorables, seguidos por las centrales de Betania, Sogamoso y Chivor. La Central El Quimbo es el proyecto más desfavorable desde el punto de vista de valoración de impactos.

#### 6.1.2.4 *Conflictos socioambientales*

En el país, el número e intensidad de los conflictos socioambientales aumentó considerablemente durante la última década, lo cual va de la mano de la expansión de las actividades extractivas, el desarrollo y construcción de grandes obras de infraestructura<sup>5</sup>. La construcción y operación de las centrales hidroeléctricas generan cambios significativos en el territorio, en la cotidianidad, en los usos del suelo, en la reconversión de actividades y, en general, en un amplio número de aspectos que inciden de manera positiva y negativa en la vida de las personas. Estas situaciones suelen ser desestimadas o subvaloradas a la hora de analizar la viabilidad de un proyecto y que, al final, sus costos superan ampliamente los beneficios esperados.

5 Galvis, María Clara; Salazar, Katya. Derechos humanos y desarrollo económico: ¿cómo armonizarlos? Fundación para el Deusto Proceso, EE.UU. Anuario de derechos humanos, No. 9, 2013, pp. 195-203.

Cuando se hacen declaratorias de utilidad pública e interés social para estos proyectos con miras a la negociación o expropiación de predios, en ocasiones se desconoce la realidad del territorio encontrando por tanta oposición de la comunidad afectada por tales declaratorias. Además las comunidades quienes muchas veces no han sentido la presencia estatal, solicitan a las empresas soluciones definitivas a su problemática, pero estas no tienen la obligación de asumir el rol del Estado, como en el caso de la provisión de servicios de salud, saneamiento básico, el derecho humano al agua, la educación, el trabajo, etc.

Además de los impactos señalados, se presentan conflictos por los usos del agua (como lo dicen algunas personas “tanta agua estancada y no hay para regar las tierras”), por la pérdida de identidad cultural, el cambio de la actividad económica, por las reubicaciones, y principalmente, los reclamos por las medidas de indemnización y su inclusión en aras de acceder a las mismas<sup>6</sup>.

En el trasfondo del problema está el papel del Estado para garantizar los derechos de las comunidades, el debido acompañamiento que se debe hacer para la implementación de los proyectos de desarrollo en las regiones, en la implementación de las políticas públicas e, incluso, en la función de acompañar a las empresas en la entrada a la región para el cabal relacionamiento con los diferentes grupos sociales que impactará el proyecto.

## 6.2 Vacíos y deficiencias normativas

### 6.2.1 La inseguridad jurídica que afecta a todos los actores involucrados en los proyectos

- A las comunidades: las expectativas y los vínculos de confianza entre los operadores, el Gobierno y las instituciones, se ven claramente menoscabadas debido al constante y sistemático movimiento modificadorio de las obligaciones adquiridas por el beneficiario de la licencia ambiental, comportamiento impulsado des-

---

6 Por ejemplo, dicen los pescadores afectados por el proyecto Hidrosogamoso, que económicamente antes de la reubicación estaban mejor aunque esperan que con los proyectos productivos alcancen el mismo nivel que tenían.



de el ámbito privado, pero que encuentra un respaldo de la autoridad ambiental que modifica las licencias ambientales de manera constante cambiando las condiciones inicialmente consagradas.

- A las empresas, que a pesar de que muchas veces se aceptan sus peticiones para modificaciones de la licencia, incluso confiriendo mayor flexibilidad a los compromisos adquiridos, no logra una solución definitiva en los temas que se transforman en problemáticos por la pérdida de la confianza de la comunidad y de los inversionistas, a lo que se suma las órdenes judiciales que también cambian las reglas de juego.
- La participación de las autoridades locales en la viabilidad de estos proyectos ha sido baja, lo cual las hace entrar en conflicto con muchos de estos proyectos. Recientes sentencias de la Corte Constitucional obligan al Estado central a revisar y reevaluar esta participación.

### 6.2.2 Vacíos normativos

- En el caso de los reasentamientos no existe una normatividad específica y obligatoria que señale las condiciones en las cuales se deben adelantar estos procesos, que son los más complejos y complicados en el desarrollo de estos proyectos.
- Si bien existe la Ley 338 de 1997 sobre ordenamiento territorial, no hay previsiones que permitan un proceso excepcional y expedito de revisión de los planes de ordenamiento territorial que necesariamente se ven modificados por la incidencia del proyecto y la nueva infraestructura que resulta determinante<sup>7</sup>.
- No existe normatividad que regule la elaboración de los censos de personas afectadas por los proyectos, razón por la cual, a pesar de que a través de los instrumentos ambientales las autoridades fijan algunas condiciones y las empresas por su parte contratan expertos para llevar a cabo el censo, aún se presentan

---

7 Hay una reconversión de usos que surge a partir de la declaratoria de utilidad pública, se afecta la expedición de permisos para la infraestructura necesaria de los nuevos reasentamientos (distritos de riego, acueductos veredales, sistemas de tratamientos de aguas residuales), se dificultan los procesos de reestratificación y prestación, y regulación efectiva y eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

grandes dificultades en la determinación de los afectados del proyecto, lo que repercute en el derecho a ser indemnizado o compensado. Por ello, resulta necesario que se prevean medidas de carácter jurídico de tal forma que este tipo de problemáticas, vinculadas al censo de afectados por proyectos hidroeléctricos y al reconocimiento de quién tiene derecho a ser indemnizado y reubicado, sean clarificadas en forma definitiva. Estos temas hoy hacen parte de la licencia ambiental y este instrumento traslada a la empresa respectiva esa responsabilidad que es la que acaba decidiendo sobre el tema. Decisiones tan delicadas no pueden ser dejadas en manos de un privado interesado que es parte de la controversia, sino que requieren una solución normativa general para todas las situaciones similares, de manera que se provea un procedimiento reglado en esta materia a cargo del Estado.

- No existe política pública pesquera asociada a las medidas compensatorias contenidas en las obligaciones de los instrumentos ambientales que sirven para el control y seguimiento a este recurso dentro de los embalses y en la cuenca aportante y de aguas abajo.

## 6.3 Efectividad de los instrumentos de control y manejo ambiental

### 6.3.1 Calidad de la información

En la revisión de los expedientes que reposan en las instituciones ambientales se encuentran estudios que denotan falta de información y deficiencias en la línea base, como, por ejemplo, irregularidades en los inventarios de especies, particularmente de las acuáticas. En varios casos se carece de rigor científico para un diagnóstico completo y adecuado. En otros casos los estudios tienen mucha información que resulta irrelevante para dar claridad y precisión de la realidad de las situaciones. Es claro que esto afecta la correcta definición de las medidas de manejo.

### 6.3.2 Modificaciones a los instrumentos de manejo y control ambiental

En períodos cortos, el instrumento de manejo ambiental de algunos de los proyectos evaluados ha sido modificado muchas veces sin mayor soporte, en ocasiones por situaciones predecibles. Casos como la central de El Quimbo, que en solo los pri-



meros ocho meses de operación, a finales del mes de mayo de 2016, en cerca de 25 actos administrativos, se habían registrado 117 modificaciones a las obligaciones de la licencia ambiental. Es natural que este tipo de proyectos sean muy dinámicos y que la planeación deba ajustarse por diferentes motivos, pero no debe obedecer a situaciones que son predecibles<sup>8</sup>.

## 6.4 Deficiencias institucionales

Se presenta baja o demorada respuesta institucional cuando las empresas dueñas y ejecutoras de los proyectos cumplen parcialmente o incumplen las obligaciones de los permisos y licencias ambientales, entre otras razones, por la poca capacidad de respuesta (falta de control y de acompañamiento a las comunidades), la desarticulación interinstitucional e intersectorial, la falta de coherencia en las políticas públicas y vacíos en la planeación del territorio. Esto incrementa los conflictos socioambientales.

### 6.4.1 Deficiencias en la capacidad de respuesta

- Falta de control y seguimiento

La capacidad que tiene el ANLA para hacer seguimiento a los grandes proyectos es muy limitada<sup>9</sup>, lo cual puede implicar el desconocimiento de las realidades que se van presentando en torno a estos, se afecta la posibilidad de adoptar acciones y medidas preventivas a los impactos y la protección de los ecosistemas y las estructuras comunitarias que se sustentan de él. Estos supuestos de hecho conllevan a que las medidas correctivas sobre los incumplimientos, así como las problemáticas del día a día, sean analizadas fuera de contexto y definido su tratamiento cuando ya las opciones se han agotado, precisamente por una falta de acción inmediata. Usualmente, la apertura de investigaciones y procesos sancionatorios obedecen principalmente a

---

<sup>8</sup> El Quimbo se puede considerar como un caso atípico y que sirve de ejemplo para justificar lo expuesto, ya que en el artículo 9º de la licencia ambiental (Resolución 899 de 2009) no fue autorizada la extracción de material de arrastre, pero durante la etapa de construcción la ANLA autorizó 10 modificaciones a la licencia para permitir la extracción del material, terminando con 25 zonas para su extracción. En Hidroituango, hasta mediados de 2016, cuando se ha construido un poco más del 50% de la central, se han proferido 13 actos administrativos modificando un número mucho mayor de obligaciones de la licencia ambiental.

<sup>9</sup> Normalmente, ANLA hace visitas de control en promedio una o dos veces por año a cada proyecto al igual que las evaluaciones a los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA)

las denuncias de las comunidades, además, la tarea de hacer seguimiento al proyecto se hace más compleja por la gran cantidad de modificaciones a los instrumentos de manejo ambiental que impide en ocasiones saber con claridad cuál es la obligación vigente.

- Falta acompañamiento institucional a las comunidades

En la mayoría de regiones donde se han establecido los grandes proyectos hidroeléctricos, las estructuras sociales tienen dificultades para su organización, su representación y participación, al tiempo que, por la confluencia de factores propios del contexto, que aumentan significativamente su condición de vulnerabilidad, las predispone a ser gravemente impactadas por las actividades desplegadas en las distintas etapas del proyecto y no están preparadas para afrontar las nuevas realidades. También se vislumbra la debilidad de la participación comunitaria en las asimetrías de poder e información que se encuentran en los relacionamientos directos entre empresa y comunidad, y donde las instituciones del Estado están llamadas a intervenir, pero que no lo hacen cabalmente.

#### 6.4.2 Desarticulación interinstitucional e intersectorial

- Desarticulación entre autoridades

Si bien en la mayoría de este tipo de proyectos hay una relación armónica y de apoyo entre las autoridades ambientales de las regiones y la autoridad nacional, no se puede desconocer que en algunas ocasiones no hay coordinación entre las actuaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y la ANLA, lo cual dificulta el debido control y seguimiento<sup>10</sup>. Las decisiones de ANLA han sido controvertidas en varios casos por las autoridades ambientales locales, por tomar decisiones sin el conocimiento ni la participación de la región. Asimismo, la situación del embalse de Betania es ejemplo de la desarticulación interinstitucional, ya que se convirtió en el principal

---

10 En esta puja de competencias, incluso se encuentran conceptos técnicos con diferencias significativas entre las dos instancias. A este respecto, el caso de ANLA con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) es revelador, pues frente al volumen de biomasa extraída del embalse de El Quimbo ambas autoridades tienen cifras bastante disímiles, igualmente ocurrió respecto de las medidas compensatorias y la aplicación del principio de precaución.



productor nacional piscícola, pero fue creado para generar electricidad, situación que no ha sido debidamente tenida en cuenta por la Aunap y la CAM, quienes han otorgado los permisos para ejercer la actividad piscícola en el embalse de acuerdo a sus competencias.

- Choque intersectorial de intereses

Ha sido muy problemático viabilizar proyectos energéticos que a la hora de su implementación enfrentan dificultades ambientales y sociales en el territorio, situación que es común cuando se piensa en garantizar la demanda energética que requiere el desarrollo del país, basados exclusivamente en la política energética. Los criterios han sido las capacidades, características y ofertas de las regiones para instalar estas centrales, situación que ha llevado a plantear centrales eléctricas hasta dentro de áreas protegidas. Para los planeadores de los distintos sectores ha sido usual considerar al sector ambiental como una traba al desarrollo, contraviniendo la sostenibilidad que exige la supremacía del ambiente para la garantía de los derechos, incluida la propia vida. Esto ha reflejado cierta confrontación entre el sector minero-energético y el sector ambiental, evidenciado por ejemplo, en el modelo oferta energética en una bolsa de energía, que obliga a las empresas a operar de acuerdo con la demanda y no con criterios ambientales.

#### 6.4.3 Problemas de coherencia en las políticas públicas

Los sectores minero, energético, de infraestructura, agropecuario y otros, tienen como misión y objetivo fortalecerse y para ello elaboran las políticas públicas necesarias, algunas veces sin involucrar o coordinar con sectores trasversales como el medio ambiente. Estas incoherencias son parte de la conflictividad social y ambiental que gira en torno a los proyectos evaluados. Va a ser muy difícil alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible y agotar los presupuestos del crecimiento verde propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, mientras se sigan teniendo decisiones de política pública contradictorias. Es necesario fortalecer la sostenibilidad de los sectores extractivistas para poder hablar de uso “sostenible” de los recursos naturales. También es fundamental incluir el costo socioambiental de los proyectos y hacer planificación con enfoque de derechos.

#### 6.4.4 Vacíos en la planeación y ordenamiento del territorio

El ordenamiento del territorio donde se desarrolla el proyecto debe reformularse para incluir el embalse y las obras anexas al mismo, así como las modificaciones que tales obras causan en el entorno y que determinan los usos del suelo actual, y las expectativas a corto y mediano plazo que sobre este tengan desde el territorio. Por lo general, la licencia ambiental contempla como obligación que la empresa ayude a realizar estas adecuaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo que es visto por las comunidades como una injerencia directa de las empresas para acomodar el territorio a sus necesidades, situación que podría obviarse, por una parte, si los municipios tuvieran la capacidad expedita de asumir directamente la realización de los estudios y modificaciones del Plan de Ordenamiento Territorial o de los otros instrumentos de ordenamiento del territorio de que trata la Ley 388 de 1997, y por otra, si las relaciones entre Gobierno, empresa, región y comunidades se construyen desde la confianza, la debida diligencia y el respeto y protección de los derechos humanos.

### 6.5 Responsabilidad de las empresas

#### 6.5.1 Deficiencias en la calidad de los estudios y de la información

En innumerables ocasiones las poblaciones y las autoridades locales no aceptan los estudios realizados por las empresas porque no reflejan un estado real de los ecosistemas, de la situación socioambiental de la región y generan gran incertidumbre sobre la idoneidad de las medidas de manejo requeridas para no alterar la dinámica natural de los ecosistemas. Las mismas autoridades ambientales han advertido sobre la calidad de los estudios que entregan las empresas y sobre la necesidad de hacer nuevos requerimientos para mejorarla.

#### 6.5.2 Demoras o retrasos injustificados en el cumplimiento de las obligaciones

Se espera que las empresas den cabal cumplimiento a sus obligaciones en los tiempos definidos para ello, pero no en todos los casos sucede esto y algunas se retrasan en el tiempo sin aparente justificación ni mayores explicaciones. El retraso de las em-



presas en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las comunidades es una de las causas que más quejas genera en estos proyectos. También incomoda a las autoridades y comunidades que aun habiendo justa causa de las demoras o retrasos, las empresas no hacen claridad de la situación o simplemente no informan. Un ejemplo de estos son los procesos de reubicación que no se surten satisfactoriamente, son largos y se hacen “gota a gota”.

### 6.5.3 Responsabilidad social empresarial versus empresa y derechos humanos

Son interesantes los avances por parte de las empresas en el tema de la responsabilidad social empresarial. Se evidencian importantes acciones e inversiones en este sentido, pero el país debe migrar de la responsabilidad social a la evaluación del comportamiento de las empresas frente a los derechos humanos de la población afectada por su actividad. El país cuenta con el Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresa (diciembre de 2015). En el marco de los principios rectores de las Naciones Unidas y conforme a los pilares de protección, respeto y remedio, las empresas están en la obligación de respetar los derechos humanos y, en consecuencia, deben adoptar comportamientos y medidas dentro de la debida diligencia que eviten que con su actividad se amenacen o vulneren estos derechos. No obstante lo anterior, sigue predominando la figura paternalista de las empresas dueñas de los proyectos y las acciones voluntarias frente a las comunidades, cuando de lo que se trata es de exigir la aplicación del artículo 333 de la Constitución que señala la función social de la empresa que implica obligaciones, consagrando la posibilidad de delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la nación.

### 6.5.4 Acciones judiciales

La conflictividad en torno a estos proyectos viene generando un gran cúmulo de demandas contra las empresas y las entidades del Gobierno debido a que no son escu-

chadas y solucionadas las diferentes inquietudes de las comunidades afectadas<sup>11</sup>. La baja capacidad de respuesta de las autoridades públicas y las deficiencias en temas como el trámite de licenciamiento ambiental, en el seguimiento a los compromisos impuestos a las empresas, en la debida participación de la comunidad, entre otros, ha incrementado notablemente las demandas ante la Rama Judicial para obtener por esa vía el reconocimiento de derechos y de los reclamos de la población o de los entes territoriales. La tutela ha sido el principal mecanismo jurídico utilizado para reclamar derechos presuntamente vulnerados. A pesar de que en ocasiones se tiene claridad sobre las acciones que se deben adelantar para proteger el ambiente, el equilibrio ecológico y otros derechos, muchas veces no se imponen por la administración hasta tanto no medie una orden judicial.

## 6.6 Derechos amenazados y vulnerados

Las poblaciones que residen en el área de influencia de los embalses y las centrales eléctricas han sido impactadas de diversas maneras, y a pesar de la implementación de las medidas de manejo ambiental, innumerables situaciones amenazan y afectan los derechos humanos de muchas de esas familias. La construcción y operación de las centrales hidroeléctricas alteran el modo de vida, la vocación y medio de subsistencia, la relación con la tierra, entre otros impactos que son inevitables, pero predecibles, por lo que la licencia ambiental debe considerar las medidas para prevenir, corregir, mitigar, restaurar o compensar esos impactos. Entre los posibles derechos que pueden afectarse por las deficiencias en el licenciamiento ambiental y su efectivo seguimiento están:

### 6.6.1 Derecho a gozar de un ambiente sano y al equilibrio ecológico

Los aspectos relevantes que menoscaban este derecho se derivan de la inundación de una gran área, las alteraciones a la dinámica hidráulica, el consecuente cambio del uso y de la cobertura del suelo, el aprovechamiento forestal, el desmejoramiento

---

11 Es particular el caso de la central de El Quimbo donde el número de tutelas interpuestas supera las 1.300, principalmente reclamando ser incluidos dentro del censo de afectados. Aunque en menor cantidad, también en Porce III e Ituango es importante el número de tutelas interpuestas.



to de la calidad del agua, la disminución del recurso hídrico y de las afectaciones a la estabilidad de las cuencas hidrográficas. En consecuencia, estos impactos alteran las condiciones básicas del entorno de las comunidades y afectan el disfrute y goce de este derecho. Asociados a la vulneración del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico se encuentra una amplia gama de derechos, incluyendo el derecho humano al agua que resulta menoscabado en la medida que se pone en riesgo el acceso, abastecimiento, sostenibilidad y calidad del recurso hídrico.

#### 6.6.2 Derecho a la seguridad alimentaria

Como se indicó, la afectación a las cadenas productivas causa traumatismos en las comunidades tradicionales del área de influencia de los proyectos, y genera amenaza y afectación del derecho a la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables de la población. Por ejemplo, comunidades afectadas por Porce III, argumentan que actividades agropecuarias, mineras, ganaderas y de pesca, quedaron en el pasado a raíz de los proyectos hidroeléctricos, vulnerando y desconociendo sus costumbres y raíces que datan de sus ancestros, fomentando por parte de las empresas nuevas industrias que no han arrojado los resultados esperados, simplemente porque no se puede pretender que se cambien décadas de hábitos en pocos meses y sin una adecuada capacitación<sup>12</sup>.

#### 6.6.3 Derecho a la seguridad y salubridad públicas

Varias circunstancias relacionadas con la construcción y operación de estos proyectos afectan este derecho, casi todas relacionadas con la calidad del agua y la descomposición de la materia orgánica. Además de los efectos que causa el consumo de agua no apta, se incrementa la proliferación de vectores trasmisores de enfermedades. También, en los procesos de descomposición de materia orgánica se desprenden gases de olores fuertes y fétidos que incomodan y pueden causar distintos malestares en la población circundante.

#### 6.6.4 Derecho al acceso y prestación de los servicios públicos

---

12 Algunas familias reasentadas por Isagén en Hidrosogamoso, manifiestan que aunque la empresa ha venido cumpliendo lo estipulado en el programa, hay inconformidad, ya que a pesar de tener una mejora significativa en términos de infraestructura de vivienda, las condiciones económicas no mejoraron de igual forma.

En los procesos de reasentamiento de la población se vienen presentado situaciones que amenazan y vulneran este derecho, como ha sucedido en los reasentamientos colectivos en El Quimbo y en Hidrosogamoso<sup>13</sup>.

Además de estos, otros como el derecho a la participación, el derecho al desarrollo y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente también han resultado afectados por este tipo de proyectos.

## 6.7 Conclusiones

Las principales conclusiones del informe son:

- El reasentamiento de las comunidades es uno de los impactos con mayor incidencia y que conlleva el duelo del desarraigo y la necesidad de adaptación a las nuevas condiciones, por cuanto implica, en la mayoría de casos, el cambio de actividad tradicionalmente desarrollada.
- No hay criterios legales para la elaboración del censo de afectados por los proyectos, por lo que siempre hay reclamaciones de personas que se consideran aquejadas por el proyecto, pero no son reconocidas por la empresa como tales.
- Existe un vacío en cuanto a la política pública pesquera relacionada con los embalses que afecta las medidas compensatorias relacionadas con aspectos bióticos.
- La emisión de olores ofensivos es un impacto plenamente previsible al que no se le ha generado un plan eficiente de manejo.
- La afectación significativa al recurso hídrico superficial y subterráneo asociado a la construcción de túneles no ha sido atendido debidamente en estos proyectos.

---

13 En el Quimbo, no se ha concretado el suministro definitivo de agua potable y el manejo de los residuos líquidos, debido a que la CAM ha negado los permisos; en el proyecto Hidrosogamoso, hay actividades pendientes, las cuales son de vital importancia para garantizar en su totalidad el restablecimiento de las condiciones de vida de la comunidad, entre las cuales se encuentran: (i). Entrega formal de los acueductos de Panorama y Cabaña; (ii). Mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua del predio La Fe y (iii). Legalización de conexión individual de energía a nombre de cada beneficiario.



- Algunos de los proyectos analizados no contaron con Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), la autoridad ambiental obvió el análisis costo-beneficio como lo sugiere la legislación.
- Las modificaciones a la licencia y al plan de manejo ambiental en temas como adición de obras y/o actividades de construcción, modificación de diseños, cambios de cronogramas, entre otros, pone de manifiesto fallas en la planificación por parte del formulador del proyecto y un ejercicio poco riguroso por parte de la autoridad ambiental.
- Hay ineeficiencia por parte de las autoridades ambientales del orden nacional y regional para hacer seguimiento y control de estos proyectos.
- Se evidencia un precario acompañamiento del Estado en los procesos de negociación entre las comunidades y las empresas.
- En las centrales hidroeléctricas analizadas existe una relación directamente proporcional entre la eficiencia de los proyectos y la conflictividad socioambiental, lo que demuestra que hay una mala planificación desde la formulación del proyecto.
- Las autoridades ambientales, al momento de decidir, no tienen en cuenta metodologías de evaluación de criterios de viabilidad ambiental que ayudarían a dar o no viabilidad al proyecto.
- El país adolece de una línea base de referencia que pueda ser consultada por la autoridad ambiental con la información reportada por las empresas en los estudios de impacto ambiental que muchas veces son deficientes, lo que incide en las múltiples reformas a la licencia ambiental.
- No se llena la expectativa que estos proyectos mejoren la calidad de vida de las comunidades del área de influencia como se sugiere antes de iniciarlos y en los escenarios de participación.
- Es incipiente el interés del país en el modelo de generación energética de fuentes renovables no convencionales de energía.

- Los factores enunciados y otros han llevado a las comunidades a acudir a las acciones judiciales para exigir la protección de sus derechos, dada la baja capacidad de las autoridades para responder o su negligencia.

## 6.8 Recomendaciones

El informe concluye, entre otras, las siguientes recomendaciones:

PRIMERO. Instar al Ministerio de Minas y Energía a que:

- Impulse el modelo energético a base de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), de acuerdo con el potencial que tiene el país.
- Conjuntamente con la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), al momento de definir y viabilizar los proyectos de generación hidroeléctrica tengan en cuenta la eficiencia y la valoración de los criterios ambientales definidos en la metodología del Banco Mundial y evitar la construcción de proyectos con valoraciones bajas.

SEGUNDO. Requerir del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que:

- Establezca la metodología para los reasentamientos.
- En compañía del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), emita los lineamientos metodológicos en materia de censos.
- Propicie la modificación de la normatividad ambiental, para que sean los institutos de investigación SINAE, con los recursos de las empresas, quienes hagan la línea base de este tipo de proyectos.

TERCERO. Exhortar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a las Corporaciones Autónomas Regionales para que:

- Evalúen rigurosamente la necesidad de exigir en estos megaproyectos, el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA).



- Ser rigurosos en las evaluaciones técnicas de los estudios presentados, para que la licencia ambiental preste seguridad jurídica a las partes interesadas y no requiera de una gran cantidad de modificaciones.
- Realicen un análisis de eficiencia ambiental de los proyectos, propendiendo por el alcance de los objetivos del desarrollo sostenible y el crecimiento verde.
- Efectúen seguimiento y control de manera coordinada y oportuna, en aras de lograr la protección y uso racional de los recursos naturales.
- Revisen los antecedentes del cumplimiento de las obligaciones ambientales de las empresas para generar una alerta temprana.

CUARTO. Cominar a los alcaldes y personeros de los municipios del área de influencia de los proyectos y centrales hidroeléctricas, para que acompañen efectivamente los procesos de negociación comunidades-empresas.

QUINTO. Apremiar a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca para que reglamente el repoblamiento íctico luego de la intervención de los ecosistemas hidrobiológicos.

#### SEXTO. A las Empresas

- Abstenerse de cerrar los procesos de reasentamiento hasta tanto estén completamente garantizados y reestablecidos los derechos de cada persona reasentada.
- Adoptar, dentro de los diferentes programas, las directrices y principios rectores en materia de empresa y derechos humanos.



La protección de los derechos de las mujeres supone que se les brinde alternativas que les permitan superar situaciones de vulnerabilidad asociadas a las condiciones económicas.



## D.7. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género

La igualdad de género es pilar fundamental para la consolidación de una cultura de derechos humanos; por esta razón, la Defensoría del Pueblo ha implementado una serie de acciones que permiten el fortalecimiento de su respuesta en favor de los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTI<sup>1</sup>). Es así, como en el año 2014 se creó la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género (Resolución 063 de 2014), encargada de la promoción y divulgación de los derechos de estas poblaciones, así como de la atención y acompañamiento en los casos donde se han dado actos de discriminación o violencias basadas en el género (VBG), junto al seguimiento e impulso a las políticas públicas y los marcos normativos correspondientes.

Ahora bien, reconociendo que las mayores afectaciones por este tipo de violaciones a los derechos humanos se dan en los territorios, se crearon las duplas de género: equipos en terreno conformados por una profesional en derecho y una en ciencias sociales, ubicadas en las Defensorías Regionales. Estas duplas están a cargo de la promoción y divulgación de derechos asociados al género en el nivel local, de brindar atención y acompañamiento de casos, y de hacer seguimiento a la implementación de marcos normativos por parte de los entes territoriales, lo que a su vez implica la participación en espacios interinstitucionales.

En el 2014 se empezó con la vinculación de 15 profesionales especializadas, presentes en nueve Defensorías Regionales<sup>2</sup> y cuatro contratistas vinculadas gracias

- 
- 1 Aunque comúnmente se utiliza esta sigla haciendo referencia a lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, la Defensoría del Pueblo adopta el término “orientaciones sexuales e identidades de género diversas” acogiendo el llamado del Sistema Interamericano de DD. HH., en reconocimiento de las múltiples manifestaciones en la orientación sexual, en la identidad y expresiones del género.
  - 2 Magdalena una psicóloga; Bolívar, una psicóloga y una abogada; Urabá, una psicóloga; Córdoba, una abogada; Arauca, una psicóloga; Antioquia, una psicóloga y una abogada; Bogotá, una psicóloga y una abogada; Cundinamarca, una psicóloga y una abogada; Cauca, una abogada; Valle, una psicóloga y una abogada.



al apoyo de la cooperación internacional<sup>3</sup> quienes estuvieron en las Defensorías Regionales de Chocó y de Nariño, específicamente en Tumaco. En 2016, se logró ampliar la presencia de la Delegada a 26 profesionales especializadas ubicadas en 16 Defensorías Regionales<sup>4</sup> y tres contratistas financiadas por cooperación internacional<sup>5</sup>, una abogada ubicada en la Casa de los Derechos de Buenaventura; y una psicóloga y una polítóloga ubicadas en la Defensoría Regional de Meta, quienes trabajan en articulación con el equipo del nivel nacional.

Gracias al trabajo de este equipo (nacional y territorial) se presenta el siguiente informe, en donde se une a la experiencia y lectura de los territorios, el análisis de la información aportada por otras instituciones estatales y no gubernamentales, de acuerdo a esta estructura: presentación de un contexto general sobre la situación de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; principales formas de violencia identificadas a partir del acompañamiento de casos; respuesta institucional a los hechos de discriminación y violencias basadas en el género; y finalmente recomendaciones a las instituciones públicas para mejorar la situación de derechos de las poblaciones objeto de esta Delegada.

## 7.1 Contexto general: situación de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas

La realización de los derechos humanos está profundamente unida a las posibilidades de los Estados de generar condiciones de bienestar para todas las personas, lo que implica tanto la existencia de condiciones socioeconómicas que favorezcan la satisfacción de las necesidades básicas, como la promoción de formas de relación incluyentes que permitan el acceso a diferentes dimensiones de la vida (educación, salud, educación, trabajo, etc.) en igualdad de condiciones. En el caso de Colombia,

3 Programa de DD. HH. USAID/operado por Chemonics

4 Antioquia, una psicóloga y una abogada; Arauca, una psicóloga y una abogada; Atlántico, una psicóloga y una abogada; Bogotá, una psicóloga y una abogada; Bolívar, una psicóloga y una abogada; Caldas, una abogada; Cauca, una psicóloga y una abogada; Córdoba, un psicólogo y una abogada; Chocó, una psicóloga y una abogada; Cundinamarca, una psicóloga y una abogada; La Guajira, una psicóloga; Magdalena, una abogada; Nariño-Tumaco, una psicóloga; Norte de Santander, una psicóloga; Quindío una psicóloga; y Valle del Cauca, una psicóloga y una abogada.

5 Onumujeres

las violencias de género y la discriminación en razón de la orientación sexual o la identidad de género están profundamente asociadas a las limitaciones socioeconómicas para un número importante de personas, lo que se ve reforzado por la persistencia de una cultura machista y patriarcal que continúa legitimando determinados roles, prácticas, maneras de “ser” y “hacer” frente al género, dando mayor valor social y económico a las actividades y lugares que están asociados a lo “masculino”, así como justificando acciones violentas y relaciones de poder de subordinación frente a lo que es considerado “femenino” o que está fuera del límite de lo “heterosexual”.

Con lo anterior, se quiere llamar la atención sobre la necesidad de continuar desarrollando lecturas y miradas que tengan en cuenta aspectos socioculturales para así generar acciones que permitan su transformación.

En el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe de 2016<sup>6</sup>, se plantea la necesidad de pensar el desarrollo más allá de las mediciones en el ingreso, teniendo como uno de los ejes centrales la igualdad de género y, por lo tanto, el reconocimiento de determinados aspectos culturales asociados a esta. Por ejemplo, a nivel latinoamericano se encuentra que en las zonas urbanas existe un 47,7% de mujeres ocupadas y un 42,4% de mujeres en zonas rurales ocupadas, en contraste con las tasas de ocupación de los hombres que llegan al 68,2% en lo urbano y al 76% en lo rural.<sup>7</sup> Al explicar esta brecha se encuentra que, más allá de la existencia de marcos normativos para los derechos de las mujeres, se requiere de estrategias muy claras para la “redistribución de los roles y los poderes entre hombres y mujeres”, ello implica garantizar para las mujeres la autonomía económica, cuestión que no es posible si “las mujeres aún se sienten menos seguras, menos escuchadas y menos importantes que los hombres”<sup>8</sup>.

Colombia de ninguna manera es ajena a esta dinámica latinoamericana. De acuerdo a las cifras presentadas por el DANE, Departamento Administrativo Nacional

---

6 PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Nueva York. 2016.

7 Ibídem. Pág. 182.

8 Ibídem. Pág. 183.



de Estadística<sup>9</sup>, frente a la pobreza monetaria y multidimensional de 2015 (última medición reportada), los hogares en pobreza cuya jefatura está a cargo de un hombre llegan al 26,3%, mientras que en los casos donde la jefatura está en una mujer se reporta un 31,0%. Diferencia que también se encuentra en la medición de la pobreza monetaria extrema, donde la jefatura está en un hombre se llega a un 7,1%, mientras que los hogares a cargo de una mujer se llega al 9,6%. Además de la evidente diferencia existente en los hogares cuya jefatura es femenina, se debe tener en cuenta que en estos la carga de las acciones de cuidado también recae en mayor medida en estas mujeres.

Ahora bien, en el caso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas aún no es posible realizar este análisis ya que no existen datos estadísticos discriminados o estudios que permitan contar con la información necesaria para analizar la incidencia diferenciada de la pobreza y pobreza extrema. Solamente se cuenta con algunos informes de organizaciones sociales como Caribe Afirmativo, que en su investigación “Raros... y oficios: diversidad sexual y mundo laboral” del 2013 describe las diferentes formas de discriminación y exclusión que se dan al tratar de acceder al mundo laboral, haciendo énfasis en las condiciones precarias existentes y por lo tanto en la mayor vulneración a derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta lo descrito hasta este momento, la existencia de una amplia brecha en las condiciones económicas en razón del género, mostramos las cifras asociadas a la violencia, donde existe una preocupación adicional, el incremento presentado en algunos datos entre el 2015 y 2016.

De acuerdo al Instituto Nacional de Salud (Boletín Epidemiológico Semanal)<sup>10</sup>, donde se registra el número de casos atendidos por las instituciones de salud en el país, se señala un importante incremento en las cifras de violencia de género en mujeres; para el 2016 se registraron 70.031 casos, mientras que en 2015 se tiene un total de 57.815. Es decir, en promedio, en 2015 se atendieron 158 casos de violencia contra la mujer cada día, mientras que en 2016 se llegaron a atender 19.1.

---

9 DANE. Pobreza monetaria y multidimensional. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015> [citado en enero de 2017].

10 Instituto Nacional de Salud. Boletín epidemiológico semanal Colombia No. 52 [en línea] <http://www.ins.gov.co/boletin-epidemiologico/Paginas/default.aspx> [citado en enero de 2017].

Por su parte el Instituto Nacional de Medicina Legal, en su último Forensis<sup>11</sup> correspondiente al 2015, registra 826 casos de homicidio de mujeres, 2.595 exámenes médico-legales por presunto delito sexual en mujeres mayores de 18 años (sin contar con 18.876 en menores de 18 años) y 40.946 casos de violencia de pareja contra la mujer. Y aunque para el 2016 aún no se cuenta con cifras oficiales, en un informe parcial publicado en su página web se registran 902 homicidios de mujeres para el año 2016 (de estos 122 casos corresponden a violencia de pareja), lo que estaría mostrando un incremento en estas violencias. Del total de homicidios, 2 mujeres pertenecen al sector LGBT, registrando además el homicidio de 27 hombres LGBT.

Es así que la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género manifiesta su preocupación ante la situación general de derechos para las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, empezando por la vulneración en el acceso a derechos fundamentales, además de la persistencia de cifras referidas a la violencia.

A continuación, se complementa esta lectura con el análisis de las violencias identificadas a partir de los casos atendidos y acompañados en 2016.

## 7.2 Principales formas de violencia de género identificadas por la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

Tal como se describió en la presentación de este informe, el análisis de las violencias de género se realiza a partir del trabajo reportado por las duplas de género, quienes en 2016 informaron de 3.383 seguimientos a casos en las 17 Defensorías Regionales donde hacen presencia. De estos, 298 corresponden a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas –de estas 56 son víctimas del conflicto armado–, y 3.085 a mujeres –de las cuales, 1.036 son víctimas del conflicto armado–.

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2015. [en línea] [http://www.medicina-legal.gov.co/el-instituto/-/asset\\_publisher/4Of1Zx8ChtVP/content/forensis-2015-informacion-estadistica-sobre-violencia-en-colombia;jsessionid=723AFA36DA4A937937DBF4529C372208](http://www.medicina-legal.gov.co/el-instituto/-/asset_publisher/4Of1Zx8ChtVP/content/forensis-2015-informacion-estadistica-sobre-violencia-en-colombia;jsessionid=723AFA36DA4A937937DBF4529C372208) [citado en enero de 2017].



Es importante señalar que para la clasificación y análisis de cada uno de estos casos se parte del relato de las víctimas, entendiendo que muchas de ellas no podrán acceder a un recurso efectivo frente a la justicia. No se trata por lo tanto de una información estadística que parta de sentencias o procesos culminados, sino de una información cualitativa que recoge ante todo la voz de las víctimas.

### 7.2.1 Violencia contra las mujeres

En Colombia existe un importante marco normativo y jurisprudencial a favor de los derechos de las mujeres, en donde se recogen muchos de los compromisos y avances existentes en el ámbito internacional de los derechos humanos. Basta mencionar la Ley 1257 de 2008, donde se define la violencia contra la mujer, se reconocen sus diferentes expresiones (violencia física, psicológica, económica, patrimonial y sexual) y se establecen medidas para su prevención, para la atención y protección en los casos donde ha ocurrido, así como para el acceso a la justicia. También se encuentra la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, y la Ley 1761 de 2015 donde se tipifica el delito de feminicidio y se establecen acciones para su prevención. Frente a las víctimas del conflicto armado, además de lo establecido en la Ley 1448 de 2011 –Ley de víctimas–, la Corte Constitucional ha trazado un importante camino jurisprudencial para la comprensión de los riesgos propios del género, así como de los impactos particulares y respuestas institucionales requeridas, a través del Auto 092 de 2008 y siguientes. Sin embargo, en su implementación aún encontramos diferentes vacíos, pero de manera especial, es en la prevención donde se encuentra el mayor reto para las instituciones públicas.

Para lo anterior, basta analizar los principales agresores reportados por las mujeres, encontrando que estos hacen parte de su círculo cercano de relaciones, siendo su ámbito familiar y cotidiano el que reviste mayor peligro: en un 58% de los casos el agresor fue una persona conocida y dentro de estos en un 68% se señala a la pareja o expareja.

Ahora, al analizar los tipos de violencia identificados por las mujeres, en los reportes realizados, se continúa señalando como la principal afectación la violencia psicológica<sup>12</sup> (67%), cuyas consecuencias difícilmente son reconocidas por parte de las ins-

---

12 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,

tituciones, aunque estas tienen graves implicaciones para la vida de las mujeres. Tal como se describe en la Ley 1257 de 2008, este tipo de daño conlleva a la vulneración de la autoestima y de la personalidad, disminuyendo las capacidades de actuación y respuesta ante las situaciones adversas de la vida, lo que a su vez puede aumentar las dificultades para la recuperación emocional después de los hechos violentos, la reconstrucción de relaciones profundas incluso con los hijos o hijas, y el restablecimiento de un proyecto de vida gratificante.

A ello se une el hecho de que un alto porcentaje de las mujeres acompañadas (25%) han sufrido todas las formas de violencia, es decir, sus vidas se constituyen en un *continuum* de violencias de tal manera que ante cada nuevo hecho se generan nuevos factores de riesgo. Sin duda, en este proceso la falta de una respuesta institucional oportuna y adecuada, de manera especial en lo referido a la atención psicosocial tiene una alta incidencia. Esto pudo ponerse en evidencia, en la respuesta al Auto 316 de 2016 de la Corte Constitucional, donde se elaboró un concepto en torno a la idoneidad, eficacia, pertinencia de las medidas adoptadas por la Unidad para las Víctimas para salvaguardar los derechos fundamentales a la salud, mínimo vital y a la reparación integral de cada una de las mujeres incluidas en los anexos reservados de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, encontrando que del total de casos identificados por el Ministerio de Salud (1.003), solamente 78 recibieron atención por salud mental y psicosocial dentro del sistema de salud, y a través del Papsivi solamente recibieron atención individual 59 mujeres entre el 2014 y 2015.

Dentro de las otras formas de violencia, la física continúa teniendo una alta incidencia (52%), cuestión preocupante al ver el número de casos de feminicidio (73) y de tentativa de feminicidio acompañados por las duplas de género (81). Se siguen presentando obstáculos en la implementación de las medidas de protección establecidas por la Ley 1257 de 2008, a pesar de la Sentencia 772 de 2015 lograda por la institución ante la Corte Constitucional, donde se comienza a las autoridades competentes a actuar con carácter urgente; ya que entre la solicitud de la medida y su correspondiente estudio pueden pasar hasta tres meses, periodo en el que se

---

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.”

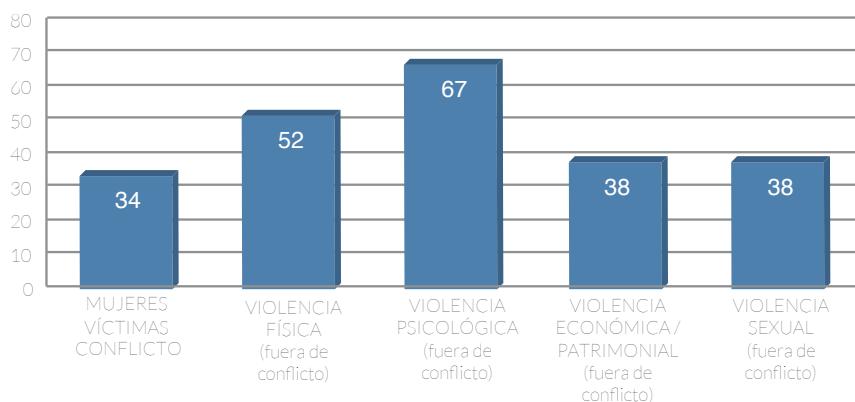


presentan nuevas agresiones contra la mujer, aumentando el riesgo a su integridad y su vida.

Finalmente, es importante señalar que poco a poco se ha logrado visibilizar la violencia económica y patrimonial, aunque su reconocimiento en los procesos adelantados por Comisarías de Familia y la Fiscalía es bastante limitado.

A continuación se presenta un gráfico con los porcentajes correspondientes a las formas de violencia identificadas. Ver gráfico 1.

**Gráfico 1.** Comparativo de porcentajes según tipos de violencia contra mujeres reportados en 2016.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género. Registro mensual de duplas de género.

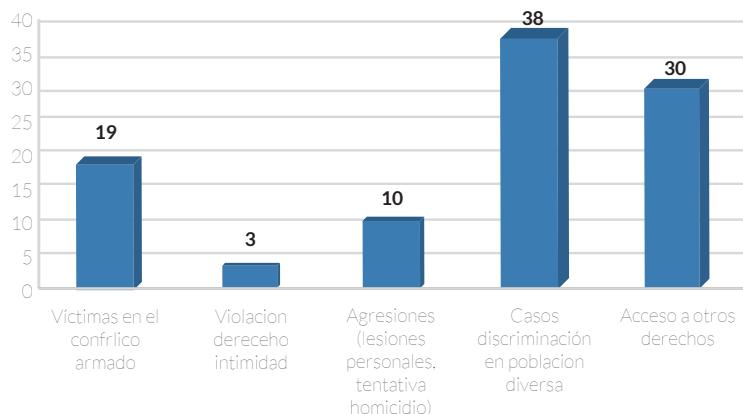
## 7.2.2 Violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas

Frente a las acciones de discriminación y violencia contra las personas por su orientación sexual o su identidad de género diversa, vale la pena señalar que no existe un marco normativo claro y jurídicamente se cuenta solamente con el conjunto de tutelas que han ido reconociendo derechos fundamentales para cada uno de los casos planteados. Por ejemplo, en el tema de la discriminación, aunque la Ley 1482 de 2011 y la Ley 1752 de 2015 la tipifican como delito, lograr llevar este tipo de hechos al nivel probatorio para acceder a la justicia es muy difícil. A lo anterior

se une la falta de una política pública del nivel nacional que brinde lineamientos y permita establecer protocolos y rutas de atención para el restablecimiento integral de derechos.

Ahora bien, en el 2016, por parte de las duplas de género se logró el acompañamiento de 298 casos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, de las cuales cinco eran intersex, 106 transgénero, 119 hombres gay, 58 lesbianas y 10 bisexuales; en donde, un 38% de personas solicitan acompañamiento por situaciones de discriminación, un 19% por hechos vinculados al conflicto armado, un 3% por acciones asociadas a la violación del derecho a la intimidad, un 10% por diferentes agresiones que van desde lesiones personales hasta tentativa de homicidio, y en un 30% se hace la solicitud de acompañamiento para el acceso a diferentes derechos (atención en salud, cambio de cédula, acceso a trabajo, etc.). Ver gráfico 2.

**Gráfico 2.** Comparativo de porcentajes por tipos de violencia contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas registradas en 2016.



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos de género. Registro mensual de duplas de género

Es importante reconocer que respecto al año anterior, donde se atendieron 92 casos, se logró un significativo incremento en el número de acompañamientos, permitiendo a la vez ampliar la mirada frente a la situación de vulneración de estas poblaciones. De manera especial, se han realizado diferentes acciones para visibilizar las afectaciones y hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado,



ya que para muchas de estas personas, como sus vidas han estado marcadas desde la infancia por la discriminación, no logran reconocerse inicialmente como víctimas de la guerra, percibiendo que este es un hecho más de violencia que deben asumir por “ser” de una manera diferente a la establecida y aprobada socialmente.

Finalmente, es necesario resaltar que estas poblaciones se encuentran en una alta vulnerabilidad ya que sufren de diferentes formas de exclusión social, dificultando su acceso a espacios educativos y por lo tanto a alternativas de trabajo dignificante. En los próximos años es necesario seguir ampliando la caracterización de estos grupos, pero de manera especial impulsando una mayor respuesta institucional, y la realización de acciones de prevención centradas en la transformación de estereotipos sociales que pretenden legitimar su situación.

### 7.2.3 Amenazas y riesgos contra defensoras y defensores de derechos humanos

El país vive un importante momento, junto a la implementación de los Acuerdos de Paz logrados entre el actual Gobierno y las FARC-EP, de manera especial en las regiones, existe el temor de la presencia de grupos armados que pretenden ganar el control de los territorios donde anteriormente tenía presencia ese grupo guerrillero. En medio de este escenario, se ha encontrado un importante incremento en las amenazas y asesinatos de líderes y lideresas defensoras de derechos humanos; y aunque no hay cifras definitivas, algunas organizaciones sociales hablan de 117 líderes sociales asesinados en 2016, uno cada tres días; y 350 amenazas individuales y colectivas<sup>13</sup>.

La Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, en el marco de la Resolución 805 de 2012, brindó acompañamiento a 96 casos de lideresas y líderes defensores de los derechos de las poblaciones objeto de esta dependencia que informaron de amenazas y situaciones de riesgo en 2016, además de hacer presencia en el Comité de Reglamentación y Recomendación de Medidas Especiales para las Mujeres (Cerrem).

---

13 Indepaz. Indepaz: Amenazas a líderes, sistemáticas y permanentes. [en línea] <https://colombiaplural.com/indepaz-las-amenazas-lideres-sociales-sistematicas-permanentes/> [citado en enero de 2017].

Esta experiencia permite constatar la necesidad de una mirada integral frente a los factores de riesgo asociados al género y la necesidad de acciones más articuladas en lo interinstitucional, incluyendo a los entes territoriales, siendo urgente avanzar en el plan de garantías propuesto por varias organizaciones sociales de mujeres. Se espera de esta manera contar con herramientas que favorezcan las estrategias de protección colectiva y, a la vez, brindar alternativas que permitan a las mujeres la superación de situaciones de vulnerabilidad asociadas a las condiciones económicas.

El reto, por supuesto, sigue siendo pensar en estrategias para riesgos como la violencia sexual y el poder integrar con mayor fuerza a los líderes de poblaciones con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; además, un mayor resultado por parte del sector justicia en la identificación de los responsables de estas acciones y de su sanción, sobre todo en el escenario de implementación de los acuerdos de paz donde se ha establecido el compromiso del Estado colombiano en la seguridad asociada a la garantía en la participación política, sobre todo de quienes están dejando las filas de las FARC-EP.

### 7.3 Resposta institucional frente a la violencia de género

Teniendo en cuenta la desigualdad socioeconómica que está asociada al género y fue descrita en el primer numeral, así como las diferentes formas de discriminación y violencia encontradas en el acompañamiento de casos por parte de esta Delegada, se señalan a continuación algunos elementos que se consideran fundamentales para que la respuesta institucional permita cerrar las brechas existentes, disminuir factores de riesgo y restablecer el goce de derechos cuando estos han sido vulnerados. Antes, es importante aclarar que estas observaciones se realizarán de acuerdo a temáticas o aspectos generales, y no por institución, ya que es parte del reconocimiento de la necesidad de una respuesta interinstitucional frente a cada uno de estos aspectos.

- *Identificación y caracterización profunda de las condiciones de acuerdo al género, incluyendo la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas*

Para el diseño de políticas públicas adecuadas, así como de programas y acciones pertinentes a la realidad de las mujeres y personas con orientaciones sexuales



e identidades de género diversas, se requiere de sistemas de información por parte de las diferentes instituciones públicas que permitan contar con esta mirada diferencial. Y aunque se reconocen algunos avances, como el realizado por la Unidad para las Víctimas en el Registro Único de Víctimas donde está incluida la categoría LGBT, aún existen grandes dificultades al realizar una mirada amplia en las instituciones públicas.

Por ejemplo, el DANE encargado de “producir y difundir información estadística de calidad para la toma de decisiones y la investigación en Colombia, así como desarrollar el Sistema Estadístico Nacional”<sup>14</sup> aún no presenta todas sus cifras de manera diferenciada, aunque sea por la categoría hombre-mujer. Cuestión que también debe ser revisada ya que de acuerdo al “sexo biológico” por lo menos se debe tener la categoría de “intersex”, además de “hombre” y “mujer”, sin olvidar que en esta no se tiene en cuenta la identidad de género que por lo menos puede ser masculina, femenina o transexual, ni la orientación sexual que además de heterosexual, puede ser gay, lesbiana o bisexual.

Es así, como la mayoría de las instituciones no cuentan con un registro que les permita tener una mirada diferenciada de la población con la que se trabaja, y por lo tanto enfrentan una primera gran dificultad a la hora de pensar y planear una respuesta adecuada. La posibilidad de ajustar de alguna manera estos registros, por lo menos para algunas instituciones como el DANE, el Instituto Nacional de Medicina Legal y las instituciones prestadoras de salud, está dada por la implementación del Sistema Integrado de Información de Violencia de Género (Sivige) presentado en el mes de noviembre de 2016, pero cuya implementación aún no se ha iniciado.

- *Limitaciones en la respuesta de entes territoriales frente al marco de derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas*

Es ampliamente reconocida la brecha de realización entre lo establecido por los marcos jurídicos para los derechos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y la respuesta en el nivel local o territorial.

---

14 DANE. Misión institucional [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/acerca-del-dane/informacion-institucional/generalidades> [citado en febrero de 2017].

Esto se debe –entre otros factores– a una falta de incorporación de un enfoque de género en los planes de desarrollo departamentales y municipales que vaya más allá del diseño de algunas actividades puntuales, en muchos casos sin financiación, lo que a su vez refleja el poco interés que muchas veces existe al respecto, a pesar de lo establecido por la Ley 1257 de 2008 en el caso de las mujeres<sup>15</sup>.

Con esto no se pretende desconocer la existencia de algunas políticas públicas para las poblaciones en mención, sobre todo en el nivel departamental y en las principales capitales, pero su sostenibilidad y sobre todo su efectividad debe ir más allá del interés de los gobiernos de turno, concediéndoles la importancia que requieren teniendo en cuenta las graves cifras de violencia y la incidencia de delitos como la violencia intrafamiliar. La realización de mesas y comités, sin demeritar su importancia, no son suficientes; se requiere una respuesta articulada en prevención desde el sector de educación, a quienes pocas veces se ve actuando de manera proactiva junto a los entes a cargo del mejoramiento de condiciones de vida, así como de la seguridad ciudadana. Existen expectativas frente a propuestas como las realizadas por la Gobernación de Nariño donde existe una transversalización del enfoque de género junto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas, o la Gobernación del Meta donde dicha transversalización se realizó a través del presupuesto departamental, entre otras. Estas pueden brindar aprendizajes importantes para mejorar y fortalecer la respuesta institucional en los territorios.

- *Incumplimiento de los marcos normativos y jurisprudenciales existentes para la atención integral y el restablecimiento de derechos*

A los puntos anteriores se unen las dificultades en la respuesta por parte de diferentes instituciones públicas, lo que incluso llega a constituir un incumplimiento de los marcos normativos y jurisprudenciales existentes.

Tal es el caso del Ministerio de Salud, ya que después de casi nueve años de sancionada la Ley 1257 de 2008, aún no tiene un mecanismo para dar cuenta de las

---

15 En el Art. 9º se ordena: “Departamentos y municipios. 1. El tema de violencia contra las mujeres será incluido en la agenda de los Consejos para la Política Social. 2. Los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.”



medidas de atención ordenadas para las mujeres víctimas en el artículo 19; ello sin contar con las limitaciones existentes por parte del sistema de salud para la atención integral de víctimas que requieren de atención especializada, incluyendo la atención en salud mental. Teniendo en cuenta las cifras dadas por el Instituto Nacional de Salud, si en promedio se atienden 191 casos de violencia contra las mujeres cada día, y aunque no todas ellas accedan a una Comisaría de Familia o a un juez de control de garantías para el otorgamiento de medidas de atención, se está haciendo referencia a un alto número de personas que están quedando por fuera de una medida ordenada por la ley para su recuperación.

Otro caso se encuentra en el otorgamiento de medidas de protección, donde aún existen graves dificultades para que las instituciones competentes (comisarías de familia o jueces de control de garantías) las otorgue dentro de los tiempos establecidos y teniendo en cuenta las situaciones de riesgo existentes. Así como en el incumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006, donde permanentemente se presentan múltiples obstáculos para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en los casos establecidos por la Corte, tales como la dilación en los tiempos para el procedimiento, la falta de personal médico en los territorios, la solicitud de otros exámenes médicos que no son necesarios, la realización de trámites administrativos innecesarios, etc.

Frente a la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas la principal preocupación está dirigida a la falta de una política pública del nivel nacional, la cual ha sido prometida por el Ministerio del Interior desde hace varios años, e incluso está en el actual Plan Nacional de Desarrollo. Su ausencia genera un grave vacío en el establecimiento de rutas y lineamientos para la respuesta de las instituciones públicas, ante una población que ve vulnerados sus derechos más fundamentales a partir de la discriminación y existencia de estereotipos que naturalizan este tipo de hechos desde una lógica donde lo heterosexual es considerado como lo normal y adecuado.

- *Los obstáculos en el acceso a la justicia y su relación con el continuum de violencias*

En el acceso a la justicia, se reconocen los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación en la incorporación de un enfoque de género, sin embargo, estos no llegan a todos los territorios como podría esperarse. A lo anterior se unen las

limitaciones en la cantidad de representantes judiciales de víctimas con los que cuenta la Defensoría del Pueblo, y la falta de respuesta y de articulación con la Rama Judicial, ya que se requiere igualmente de jueces comprometidos y formados en estos marcos de derechos, con la capacidad de reconocer actos de discriminación y violencias asociadas al género, más allá de sus creencias personales.

Los obstáculos para el acceso a la justicia se reflejan en diferentes cuestiones que pueden reunirse en por lo menos tres niveles: (i) aquellas asociadas a las estructuras institucionales y diseño de los procesos penales; (ii) las que están referidas a las actuaciones de los funcionarios –hombre y mujeres–; (iii) y las que se vinculan con la situación de las víctimas.

En el primer nivel se encuentra, por ejemplo, la falta de equipos de apoyo para los fiscales en los procesos de investigación, los trámites y procesos dentro del proceso penal que además no son fáciles de comprender por parte de la víctima, ausencia de un sistema de justicia restaurativa que permita la transformación de los factores que inciden en muchos de los actos de violencia (cuestión que no siempre se logra a través de la justicia punitiva).

En el segundo nivel se identifican los estereotipos existentes en los operadores de justicia lo que se traduce en un determinado trato hacia las víctimas, priorización de los casos atendidos, e incluso, en la existencia de hechos de corrupción en algunos casos. Y finalmente en el tercer nivel, muchas víctimas al no contar con un acompañamiento integral, además de no comprender el proceso, no cuentan con las herramientas psicosociales necesarias que les permitan permanecer en este proceso y sentir que esta es una acción efectiva, que va a transformar sus vidas de manera positiva. Es más, muchas de ellas sienten que a partir de la denuncia reciben más agresiones, están en mayor riesgo, se exponen a señalamientos por parte de familiares e incluso funcionarios públicos (en algunas ocasiones señalan que son peores aquellos que provienen de las mujeres), no cuentan con garantías para restablecer sus vidas y poder garantizar unas condiciones mínimas a sus hijos(as). En fin, pareciera en algunos casos que el acceso a la justicia les implica en la cotidianidad mayores dificultades por lo que prefieren desistir de los procesos y continuar soportando la violencia.



Por su parte las Comisarías de Familia, además de la falta de apoyo para contar con las condiciones óptimas para su funcionamiento y la existencia de múltiples funciones que dispersan su actuación, muchas de ellas continúan sintiendo su actuación más del lado de lo administrativo que dentro del marco de la justicia, por lo que limitan su actuación, lo que se une a las dificultades en la articulación con otras instituciones como es la Fiscalía.

En el caso de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, los obstáculos en el acceso a la justicia se incrementan no solamente por la existencia de estereotipos sociales que legitiman muchos actos de discriminación y violencia, sino porque además existe una importante población que por las limitaciones en el acceso a ciertas condiciones de vida, optan por el trabajo sexual en las calles, quedando expuestas a ciertos factores de riesgo y a la posibilidad de vincularse con determinadas actuaciones delincuenciales.

#### 7.4 Recomendaciones

- Fortalecer en los sistemas de información de todas las instituciones públicas, especialmente en el DANE, el registro discriminado de datos de acuerdo al sexo (hombre, mujer, intersex), y siempre que sea posible, según la identidad de género (femenina, masculina y trans) y la orientación sexual (heterosexual, homosexual, bisexual). Se considera que este tipo de registros debe extenderse más allá de aquellos referidos a las violencias basadas en el género.
- Se reitera al Ministerio del Interior la expedición urgente de una política pública nacional para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que recoja sus necesidades y las principales rutas de actuación frente a la discriminación y las violencias.
- También se reitera el llamado urgente al Ministerio de Salud para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, en lo concerniente a las medidas de atención, garantizando el acceso de las mujeres víctimas de violencia y de su núcleo familiar (alojamiento, alimentación y apoyo en transporte).

- A las instituciones a cargo del acceso a la justicia (Instituto Nacional de Medicina Legal, Fiscalía, Comisarías de Familia y jueces) actuar de manera diligente y de forma articulada para garantizar los derechos de las víctimas, y de manera especial sancionar y erradicar la discriminación, así como las violencias basadas en el género.
- El Ministerio de Educación debe asumir el liderazgo en la prevención de las violencias basadas en el género, tal como lo establece la Ley 1257 de 2008 y la Ley 1761 de 2015, impulsando la incorporación de una perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media.
- Respecto a la grave situación de amenazas a lideresas, defensoras de DD. HH., líderes LGBTI y víctimas, se requiere de una mayor respuesta interinstitucional – tanto en el nivel nacional como territorial– para que además de la implementación de las medidas a cargo de la Unidad Nacional de Protección, se disminuyan los riesgos, de manera particular los asociados al género. A lo anterior, se une el llamado a la Fiscalía General de la Nación para develar la fuente de tales amenazas y así desmantelar este mecanismo de presión ilegal.





Para que la población campesina goce efectivamente de sus derechos, es necesario dotarla de elementos que le permita permanecer en el campo y generarle unas condiciones de vida digna.



## D.8. La población campesina: el acceso a la tierra, ingreso digno y participación

La Constitución Política de Colombia da prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias de forma integral con el objeto de cumplir dos propósitos, el primero para dar protección especial a la producción de alimentos como garantía de la seguridad alimentaria de la nación, y segundo para generar a través de esta actividad unas condiciones de vida dignas para la población campesina.

Para este fin, la Constitución establece una serie de derechos económicos, sociales y culturales de la población campesina a través de los cuales puede lograr un mejoramiento de su ingreso y calidad de vida.

Las garantías que establece el constituyente para lograr este objetivo son acceder a bienes y servicios públicos como educación, salud, seguridad social; asistencia técnica, comunicaciones y a medios de producción, tales como tierra, capital y trabajo; enmarcados en el derecho de los campesinos a acceder a la tierra, a mecanismos de financiación, comercialización y de mitigación de riesgo; elementos que resultan claves para el desarrollo de la actividad agropecuaria y que le facilitan la generación de ingresos y, por tanto, una mejora en sus condiciones de vida.

Así las cosas, para que la población campesina goce efectivamente de sus derechos, es necesario dotarla de elementos que les permita permanecer en el campo y generarle unas condiciones de vida digna. El primero de ellos es darles el acceso a la tierra y posteriormente ofrecerles condiciones para que puedan desarrollar su actividad, como el apoyo a los proyectos productivos enfocados a generar ingresos y/o a garantizar su seguridad alimentaria, proveerles asistencia técnica, acceso a insumos, tecnología, financiamiento y redes de comercialización, así como a formación para el trabajo.



A continuación se presenta la situación encontrada por la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras en las regiones focalizadas para su atención durante el 2016, relacionada con los derechos de acceso a la tierra, ingreso digno y a la participación; sobre los que se evidencia que no se ha superado la situación de vulnerabilidad de la población campesina y el Gobierno no ha dado las garantías establecidas por la carta constitucional que les permita generar unas condiciones de vida digna y de esta forma permanecer en el campo; problemáticas sobre los que se centró el primer punto del acuerdo de terminación del conflicto con las FARC y sobre las cuales el Gobierno nacional debe dar una pronta solución a las comunidades.

## 8.1 Derecho al acceso a la tierra

La Constitución Política de 1991 le impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo de los campesinos a la propiedad de la tierra, como uno de los factores productivos fundamentales para desarrollar la actividad agropecuaria y fortalecer la economía familiar. El derecho a la propiedad rural es una garantía que les permite a los campesinos acceder a la tierra en condiciones de seguridad y estabilidad para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Sin embargo, de acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el índice de distribución de la propiedad de la tierra, índice Gini, a nivel nacional es de 0,73, mostrando una alta inequidad en la distribución de la tierra, generando a su vez inequidad social.

Esta información coincide con lo encontrado en el Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2014, en donde el 75% de la población que vive en la zona rural dispersa tiene menos de 5 hectáreas, ocupando el 2% de toda el área objeto censada, mientras que superficies de más de 500 hectáreas están en manos del 0,5% del total de propietarios ocupando el 77% de las 111 millones de hectáreas censadas. Por lo anterior, se observa que la tierra está concentrada en manos de unos pocos.

La población campesina se caracteriza por la informalidad en su relación con la tierra. Es común que la transmisión de derechos sobre los pequeños predios rurales se realice a través de promesas de compraventa, simples contratos, cartaventas, certificaciones institucionales, actos administrativos sin registrar y herencias sin resol-

ver, entre otras. Los altos costos de impuestos y registro, la debilidad institucional, el conflicto armado e incluso aspectos culturales han causado que la informalidad sea recurrente en el campo colombiano.

La informalidad constituye un factor de alta vulnerabilidad para la garantía de los derechos de los campesinos, en la medida en que los aleja de la posibilidad de acceder a programas de vivienda, proyectos productivos y medios de financiamiento; es decir, la informalidad en la tenencia de la tierra se ha convertido en una de las principales limitantes de las comunidades rurales que no les permite mejorar las condiciones de vida. Adicionalmente, esta situación genera incertidumbre frente a las inversiones que los campesinos deben realizar.

Otro de los factores que ha contribuido a profundizar la problemática de acceso a la tierra hace referencia al poco conocimiento de las comunidades sobre la oferta de servicios de las entidades responsables como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la ruta para acceder a la misma. Adicionalmente, el proceso de liquidación de Incoder como ente competente en el tema de tierras, y la lentitud en la puesta en operación de la ANT, han dilatado las gestiones y avances en los procesos que llevaba a cabo el Incoder. La falta de respuesta a las solicitudes de parte de la población rural ha generado una sensación de desprotección frente a la coyuntura en la que el país se encuentra, a puertas de la implementación de los acuerdos de paz.

Adicional a lo anterior, se observa que la propiedad de la tierra de la familia campesina continúa con una acelerada subdivisión, llevándola a niveles de microfundio, con áreas de explotación no mayores a 0,5 hectáreas, de las cuales debe generar su sustento una familia campesina. De esta forma, la economía familiar campesina debe complementar su ingreso con la venta de mano de obra informal en propiedades de mayor tamaño, trabajos de servicio doméstico en las ciudades o centro poblados, o como obreros de la construcción, generalmente con migración de la población más joven. Lo anterior ha derivado en una disminución de las áreas de cultivo, en la producción de alimentos y en la afectación de los mercados locales frente a la disponibilidad de los mismos, factor que a su vez ha incidido en el incremento de precios, así como en el desmejoramiento de la variedad de productos en la alimentación básica familiar campesina.



Adicionalmente, la población campesina ha estado inmersa en conflictos por la tierra entre la economía campesina, con la ganadera y la agroindustria, que los ha llevado también a competir por la oferta institucional para el sector como crédito, asistencia técnica y riego, entre otros.

En algunos territorios la población campesina convive con los grupos étnicos, presentándose conflictos por posesión de tierras pertenecientes a campesinos, que por la consolidación y ampliación de los resguardos indígenas y consejos comunitarios, han venido reduciendo los espacios de producción y ejerciendo presión para la venta de terrenos por parte de los campesinos, quedando relegados a los terrenos con mayores pendientes, mayor desgaste de los suelos y con la menor calidad de medios de producción.

Esta situación se observa, por ejemplo, en los municipios de la región Pacífica y piedemonte, la exprovincia de Obando y Pasto, en donde sigue presentándose en el 2016 la disputa de territorios, especialmente sobre las áreas otorgadas por el Incoder a comunidades indígenas y concejos comunitarios, a partir de los procesos de titulación colectiva como decisión del Estado colombiano, en las cuales se desconoció a la población campesina existente, que derivaban su sustento económico de la explotación de la tierra.

Otro caso se presenta en el municipio de Pasto, sobre el lago Guamues o La Cocha, en donde existe conflicto entre comunidades campesinas y propietarios urbanos, con indígenas pertenecientes a la etnia quillasingas, asimismo, en el sector de Jamondino y Genoy, donde el reconocimiento de cabildos por parte del Ministerio del Interior está generando continuos enfrentamientos entre los habitantes rurales.

Otro ejemplo se presenta en el departamento del Magdalena, en el sector conocido como La Lengüeta, en donde existe un conflicto entre comunidades campesinas y un resguardo indígena por la posesión de la tierra en zona declarada como parque natural nacional y al mismo tiempo resguardo Kogui Malayo Arhuaco.

## 8.2 Derecho a un ingreso digno

La fuente principal del ingreso directo para la población campesina es la tierra, sin embargo, como se expuso anteriormente, existe inequidad en su distribución y con-

centración de tierras en manos de unos pocos, lo cual unido a una infraestructura rural escasa, servicios de salud deficientes y poca cobertura en educación, entre otros factores, han contribuido a la generación de bajos ingresos.

El manejo de las pequeñas unidades productivas en Colombia sigue siendo tradicional o convencional. Los agricultores no disponen de paquetes tecnológicos que contemplen semilla certificada, análisis de suelo, programa de fertilización, podas, normas de cosecha, estándares de cosecha y poscosecha, además de la baja disponibilidad y acceso a maquinaria agrícola e infraestructura como centros de acopio y sistemas de riego.

La creación, formación y sostenibilidad de empresas pequeñas y medianas a través de las cuales se pueda promover la producción agropecuaria con la agregación de valor a los productos y su acceso al mercado, que permita a las familias rurales acceder a un buen ingreso, con empleo de la mano de obra familiar, se encuentra limitada debido a la falta de políticas municipales, departamentales y nacionales que permitan un seguimiento y acompañamiento a las organizaciones y empresas hasta niveles de comercialización de sus productos.

Igualmente, no se observa que exista voluntad política en el fortalecimiento de la asociatividad, lo cual se refleja en la inexistencia de presupuestos para el desarrollo de acciones tendientes a su creación y fortalecimiento. Las organizaciones no son consideradas como eje fundamental en el desarrollo de políticas públicas y son miradas más como un escollo que como una instancia de participación en el desarrollo regional. Asimismo, las garantías de un mercado justo productor-consumidor no podrán darse con productores aislados y grupos de intermediarios organizados que manejan el mercado con el beneplácito de las administraciones locales, determinando una alta vulneración al derecho a la libre escogencia de mercado y determinación del precio.

Solo algunos proyectos que se ejecutan en el marco de programas como el de Alianzas Productivas, que es liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contemplan el establecimiento de cultivos con cierto grado de tecnificación, fortalecimiento socioempresarial y alianzas con aliados comerciales que garantizan la comercialización de la producción. ICA y Corpoica, además de acompañamiento técnico realizan controles fitosanitarios y renovación de cultivos, no obstante falta mayor



compromiso en materia de infraestructura para mejorar la producción y calidad de los productos.

A continuación se presenta la situación del campo frente a factores que afectan de manera directa la generación de ingresos de los pobladores rurales y, por tanto, el acceso a condiciones de vida digna.

### 8.2.1 Asistencia técnica

La Constitución Política de Colombia establece como un deber del Estado garantizar a los pobladores rurales un acceso progresivo al servicio de asistencia técnica que les permita el fortalecimiento de sus terrenos, diversificación de los mismos, donde ellos puedan definir qué actividades productivas van a desarrollar, con la libre disposición de intercambiar, vender, abastecerse de los productos que cultivan y la determinación de precios de venta al mercado.

Sin embargo, durante las visitas realizadas por parte de la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo, las poblaciones manifiestan sentirse sin respaldo en procesos de guía y orientación, aunque muchas entidades privadas generan en sus programas esta labor de acompañamiento, es necesario que por parte de los entes del Estado se incremente aún más este proceso.

Se observa que si bien los municipios disponen de Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas) y Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria (Epsagros), a quienes les corresponde prestar el servicio de asistencia técnica, por el testimonio de campesinos se ha identificado que estos programas tienen una baja cobertura y en la mayoría de situaciones es poco oportuno; además, no cuentan con autonomía ni presupuesto para desarrollar actividades encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida campesina, la optimización de la producción y la transferencia de tecnología. Por lo tanto, el paquete técnico-integral es precario, lo que hace que el desarrollo rural y las novedades en materia agropecuaria no lleguen a los campesinos. Lo anterior concuerda con el resultado del Censo Nacional Agropecuario el cual arrojó que solo el 9,6% de las unidades productoras rurales recibieron asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Por lo anterior, es fundamental que se implementen programas de asistencia técnica que atiendan las necesidades de los productores, que sean sincronizados con los tiempos de siembra y los ciclos de los cultivos, con profesionales idóneos, que tengan experiencia en las líneas productivas de cada región.

La asistencia técnica debería ser el dinamizador de la economía, permitiendo mayores producciones, sin la expansión de la frontera agrícola, con un mejoramiento en la utilización racional de los recursos con políticas coherentes y sostenidas de desarrollo rural integral enmarcadas en políticas ambientales que garanticen el derecho a la disponibilidad de productos agroalimentarios en un entorno ambiental; sin embargo, esta condición está lejos de presentarse para el grueso de la población campesina que no dispone del servicio, ni de la priorización de la necesidad por parte de los mandatarios locales.

### 8.2.2 Efectos del cambio climático

Persiste una alta vulnerabilidad de las condiciones de producción agropecuaria debido a factores climáticos y de seguridad social que afectan los niveles de inversión en el sector rural y que incrementan los niveles de riesgo para los productores rurales; sin embargo, no existe una política definida sobre el fortalecimiento en infraestructura que permita mitigar los efectos del cambio climático. No se encuentran en los planes de desarrollo municipales, ni departamentales las estrategias aplicables para la mitigación real hacia la población campesina.

El fenómeno de El Niño que se presentó en el 2016 hizo que las fuentes de agua (jagüeyes, ciénagas, embalses, arroyos y ríos) llegaran a estar en su mayoría secos. Este fenómeno climático que afectó principalmente las regiones caribe, andina y pacífica, ha hecho que los productores no dispongan del recurso hídrico necesario para desarrollar actividades agropecuarias, ocasionando pérdida de cultivos al igual que muerte de animales; esta problemática ha originado un impacto económico negativo en las zonas rurales y ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria en las familias campesinas por no disponer de alimentos en sus parcelas.

Un ejemplo de esto ocurrió en el 2016 en las zonas bajas de los municipios de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja, Córdoba, Zambrano, El Guamo y en



general en toda la subregión del Canal del Dique. En el primer semestre de 2016 las familias que habitan en veredas y corregimientos de estos municipios atravesaron por una crisis humanitaria extrema por falta de agua y alimentos, que inclusive ocasionó desplazamiento en algunas veredas como sucedió en El Carmen de Bolívar, donde la Mesa de Víctimas reportó a la Defensoría el posible desplazamiento de 90 familias hacia la cabecera municipal.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “*por los usos inadecuados que se le ha dado al suelo productivo, el 28% de los suelos de Colombia “agoniza” por conflictos como la sobreutilización y subutilización de sus suelos, y es más vulnerable a padecer los estragos de los fenómenos climáticos*”<sup>1</sup>.

“*Las zonas más productivas y pobladas de Colombia han sufrido un continuo proceso de deterioro y deforestación, lo que puede representar futuras tragedias tanto en épocas de sequía como de lluvia. Estos suelos ya no pueden retener el agua suficiente para enfrentar un fuerte verano, lo que representa que los ríos bajen su caudal y se vea afectada de manera directa la biodiversidad colombiana. En el invierno, los terrenos no regulan la gran cantidad de recurso hídrico que reciben, razón por la cual se dan las inundaciones, en algunos casos inmanejables*”<sup>2</sup>.

Asimismo, esta situación de sequía afectó a los campesinos quienes con el ánimo de establecer nuevas siembras solicitaron créditos, unos al Banco Agrario y otros a la banca privada, pero como el verano ha sido intenso y duradero, los cultivos y actividades agropecuarios se afectaron y no dieron los resultados esperados en producción y en ingresos. Esta situación ha impedido que los campesinos realicen los pagos ante dichas entidades, por esta razón, los integrantes de las comunidades expresaron que requieren de “algún apoyo” que les sirva de alivio o que se les dé mayor facilidad para cancelar las deudas.

Las condiciones climáticas mejoraron durante el segundo semestre de 2016, periodo en el que se presentaron lluvias con bastante periodicidad, es por ello que

---

<sup>1</sup> <http://noticias.igac.gov.co/por-mal-uso-del-suelo-cordoba-es-uno-de-los-departamentos-mas-afectados-por-fenomenos-climaticos-igac/>

<sup>2</sup> Ibíd.

los campesinos retomaron la siembra de productos de pancoger, se proyecta que la disponibilidad de alimentos mejore para el 2017.

### 8.2.3 Acceso a fuentes de financiamiento

El acceso a fuentes de financiamiento está ligado en gran medida a la legalidad de la tierra, factor sobre el cual la población campesina es altamente vulnerable. Los productores del agro aún no ven resueltas sus necesidades financieras por parte del Estado, en cantidad, calidad y oportunidad del crédito, debiendo recurrir a fuentes que no son de fomento y mucho más costosas. El crédito agropecuario queda restringido a aquellos propietarios que disponen de un área física suficientemente amplia como para permitir una explotación económicamente viable; condición que ante el fraccionamiento continuo de las áreas de minifundio y microfundio impide pequeñas inversiones que afectan de manera directa los volúmenes locales de disponibilidad de alimentos.

En las jornadas de atención descentralizada realizadas por la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras se han recibido quejas interpuestas por campesinos relacionadas con el poco acceso a fuentes de financiamiento para desarrollar actividades agropecuarias. Afirman que el Banco Agrario cumple con las brigadas de socialización de servicios, pero que después muy pocos se benefician de los créditos que ofrece esta entidad o que siempre salen beneficiados los mismos productores.

La estrategia de crédito y financiamiento para fortalecer o colocar en marcha actividades productivas es fundamental; sin embargo, el desconocimiento de los procedimientos para poder acceder a ello es materia de inconformismo en la población rural campesina, es decir, la tramitología que trae inmerso y en algunos casos pocas garantías al iniciar este tipo de procedimientos, se suman a los problemas de acceso a la tierra, a la escasa presencia del Estado en materia de acompañamiento en lo referente a la asistencia técnica, gestión de proyectos productivos, acueductos rurales, acceso a servicios públicos, vivienda rural digna, entre otros.

Una problemática que se viene evidenciando es el incumplimiento en el pago de las obligaciones pendientes con el Banco Agrario por parte de pequeños productores,



ello debido a la pérdida parcial o total de sus cultivos por efectos de los fenómenos climáticos.

La realidad actual de los campesinos es incierta: morosos en el banco, la variabilidad climática no les permite saber con certeza en qué momento sembrar, falta de apoyo institucional o del Estado, persistencia de la violencia por actores armados ilegales, lo que significa que el campo se encuentra en una encrucijada cuya salida la tiene el Gobierno nacional a través de la implementación de políticas públicas que permitan su reactivación.

#### 8.2.4 Acceso a canales de comercialización y distribución de productos agropecuarios

La existencia de un sistema de intermediación tradicional, que se ha dado de generación en generación, el cual está ligado a la cultura y al desconocimiento de los productores en gestión comercial y mercadeo. Adicionalmente, existe una fuerte restricción de acceso a las plazas de mercado de los campesinos productores, quienes por cultura u obligación, se ven abocados a vender el producto a los intermediarios, quienes acaparan los puestos de venta en la mayoría de las plazas existentes, privando de la posibilidad que el productor primario llegue directamente al consumidor. En general, el productor campesino no tiene acceso a los establecimientos de comercio minorista ni mayorista como una clara vulneración al derecho de libre escogencia de mercado y determinación del precio.

Otro aspecto que dificulta la gestión comercial son las prácticas inadecuadas de cosecha y poscosecha, que generan altas pérdidas del producto o afectan la calidad del mismo. Tampoco existe una logística de acopio y transporte apropiada de los productores que les facilite el proceso de comercialización (vehículos propios, canastillas, bodegas de almacenamiento, etc.).

Se observa que las políticas públicas que desarrollan los municipios y departamento mediante los planes de desarrollo, son apenas intenciones de mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado, pero no se reflejan en acciones concretas en beneficio del campesinado. Por tanto, dada la importancia del mismo, se debe iniciar un proceso de optimización que incluya modernización de los sistemas y canales de

comercialización, desarrollo y modernización productiva y tecnológica, desarrollo social en zonas productoras y fortalecimiento de la competitividad.

### 8.3 Derecho a la asociación y participación

El derecho a la participación es aquel que tienen hombres y mujeres campesinas de intervenir de manera directa y con la suficiente información en los distintos planes, programas, proyectos u otras acciones de política pública que puedan afectar de manera positiva o negativa sus territorios y el ejercicio de sus derechos, tanto individuales como colectivos.

Existe una creciente necesidad que ha llevado a que los productores se asocien y se organicen con el fin de visibilizar sus problemáticas y plantear soluciones en conjunto con las instituciones del Gobierno que les corresponde misionalmente intervenir en las comunidades.

El derecho a la libertad de asociación, opinión y expresión, si bien es cierto no es restringido en la mayoría del territorio, existen ciertos factores que han incidido fuertemente para que la asociatividad como punto de partida para el avance en el mejoramiento de las condiciones económicas y de desarrollo para las comunidades campesinas, no se dé con las garantías necesarias para su libre ejercicio, destacando inicialmente que muy pocas asociaciones u organizaciones campesinas están legalmente constituidas y registradas ante las Cámaras de Comercio ante la falta de orientación y de objetivos claros de organización. Por otro lado, algunas asociaciones u organizaciones que se crean y llegan a su registro, empiezan a tener graves problemas ante organismos como la DIAN, por no cumplir con las obligaciones que la constitución de las mismas les acarrea.

La posibilidad de organizarse con fines productivos en el territorio, parte de la necesidad de algunos comercializadores que, con fines económicos, inciden en la creación de este tipo de organizaciones, que no avanzan más allá de la producción primaria y que persisten mientras se den las condiciones de mercado favorables para quien en su momento está ejerciendo su rol de comercializador o intermediario.



Muchas de las asociaciones no se integran de manera eficiente dentro de la cadena y tienen un bajo nivel de vinculación con las diferentes líneas productivas que producen. A su vez, estas organizaciones no se integran entre sí y tampoco ejercen interlocución alrededor de la competitividad del producto, en cuanto a mejoramiento tecnológico, volúmenes, estandarización, establecimiento de precios, entrega de la producción, solidaridad comunitaria o negociaciones conjuntas.

Estas organizaciones están en proceso de construcción y desarrollo, por cuanto sus miembros se integran muy poco; las instancias del gobierno y de decisión de la organización, como la junta directiva, y otras instancias operativas requieren un mayor nivel de funcionamiento. Muy pocas cuentan con planes o con reglamento interno. Es necesario generar en los productores mayores habilidades y capacidades para gestión de sus propios procesos de desarrollo tecnológico, económico y social.

Igualmente, este tipo de organizaciones por su naturaleza pasiva no cuentan, generalmente, con ningún tipo de incidencia en la participación de decisiones de orden local ni regional, por lo que pasan desapercibidas en materia de planificación.

Existen también organizaciones que son creadas por conveniencia ante las convocatorias nacionales o departamentales y que, una vez obtenidos y ejecutados los recursos, no presentan ningún tipo de sostenibilidad, con pérdida de recursos, sin resultados económicos concretos o llamativos, con la consecuente deserción de los socios, tal como sucede con los programas de impulso al cultivo de la quinua, adelantado en el 2008 por la gobernación del departamento de Nariño; brócoli, en el 2010, huertas comunitarias o familiares, etc.

Algunas organizaciones se encuentran vinculadas a gremios más fuertes de orden nacional como Fedepapa, Fedepalma, Fedepanela, Fedecacao, Sagan, Fedecafé, etc., que poseen estructuras más fuertes, con presencia de un cuerpo técnico y administrativo con manejo de recursos, que han logrado una representatividad importante en el ámbito departamental, haciendo parte de los consejos departamentales de desarrollo rural, como entes consultivos en la elaboración y definición de las políticas públicas de desarrollo agropecuario, encontrando sin embargo que la participación de la base campesina es muy limitada.

A nivel municipal, generalmente no se encuentran programas dirigidos a lograr la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones campesinas, vistas como entes de consulta y de participación del desarrollo rural del municipio. De hecho, de acuerdo a las respuestas allegadas por los municipios frente a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), el cual figura dentro de la ley como el lugar para que las opiniones de las comunidades sean tenidas en cuenta, se evidencia que en su mayoría no han sido establecidos por los municipios, y el mecanismo utilizado por las alcaldías es socializar las líneas gruesas que se tienen en los planes de desarrollo después de formulado, pero sin conocer si estas van a suplir las verdaderas necesidades de la comunidad. Lo anterior da una referencia sobre la vulneración y el estado del derecho a libertad de asociación, opinión y expresión de parte de los campesinos.

Las Juntas de Acción Comunal aparecen como la representatividad de la población rural en cada vereda, que tienen algún grado de incidencia en los programas y proyectos de los planes de desarrollo ante compromisos políticos establecidos con los mandatarios electos y generalmente obedecen a pretensiones particulares de un grupo de personas, mas no a proyectos de desarrollo integral que beneficien a toda la población.

Una problemática presentada en las regiones rurales tiene que ver con las continuas amenazas de las que son objeto los presidentes de las juntas de acción comunal y de las organizaciones que se atreven a solicitar el respeto a los derechos de la población, debido a la deficiencia de parte del Estado en brindar las garantías necesarias y suficientes para desarrollar este derecho a la libertad de asociación, opinión y expresión; y donde es a través de voces de protesta frente a las políticas de los distintos gobiernos que los campesinos han establecido mecanismos de demanda activa y “participación” directa en la construcción política y social de las naciones en torno a la economía, la salud, educación, cultura y comunicaciones.

## 8.4 Observaciones y recomendaciones

La informalidad en la tenencia de la tierra sigue siendo una limitante de relevancia para los campesinos; por tanto, es necesario adelantar un verdadero proceso de formalización de la propiedad por parte de las entidades competentes, para que



con la adopción de ese plan se pueda dar cumplimiento y resolver las dificultades que existen alrededor de la propiedad. Lo anterior acompañado de un proceso de divulgación de la oferta de servicios de las entidades responsables. Adicionalmente, es necesario que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural entren plenamente en operación, ya que la demora ha dilatado las gestiones y avances en los procesos que llevaba a cabo el Incoder y genera una sensación de desprotección en las comunidades rurales.

La modernización del campo tiene que ser vista como un proceso de transformación social y regional, que implica trabajar en los problemas estructurales como la asistencia técnica, a la cual no se tiene acceso, al igual que a una información permanente y apropiada en temas de producción, de adaptación y adopción de tecnologías, a información permanente en calidad y mejoramiento de semillas, en la capacidad económica y técnica para obtenerlas y sembrarlas, en el mejoramiento de las políticas que permitan a costos asequibles su manejo sanitario, para que no incida de manera negativa en la rentabilidad final de las cosechas y explotaciones pecuarias, generar en los productores mayores habilidades y capacidades para la gestión de sus procesos de desarrollo económico y social. Solo así los pequeños productores podrán obtener productos de mejor calidad, aumentar los rendimientos, ser más eficientes en el uso de recursos, y más competitivos accediendo a nuevos mercados.

Igualmente, es necesaria la implementación de estrategias de mitigación de los efectos del cambio climático a través de políticas para el fortalecimiento en infraestructura, así como iniciar un proceso de optimización que incluya la modernización de los sistemas y canales de comercialización, desarrollo y modernización productiva y tecnológica, desarrollo social en zonas productoras y fortalecimiento de la competitividad. Adicionalmente dada la crítica situación de la población campesina deben implementarse programas de alivio de pasivos o normalización de las obligaciones y nuevos créditos al pequeño productor para la reactivación de la producción.

Lo anterior debe acompañarse de políticas municipales, departamentales y nacionales que permitan un seguimiento y acompañamiento a las organizaciones y empresas hasta niveles de comercialización de sus productos.



Las acciones de mejora en el servicio de Defensoría Pública tienen en cuenta los criterios de especialización, priorización y estandarización; de esta manera se logra una mayor eficiencia en la actuación de los integrantes del Sistema Nacional de Defensoría Pública.



## E. El Acceso a la Justicia

### E.1. La calidad en la prestación del servicio de defensoría pública

En cumplimiento de lo señalado en el numeral 7 del artículo 282 de la Constitución Política de Colombia, en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, y los numerales 16 y 9 de los artículos 5| y 12, respectivamente, del Decreto 025 de 2014, por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, y en atención al memorando 20-094 emitido por la Vicedefensoría del Pueblo sobre el proceso de elaboración del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, correspondiente al periodo enero-diciembre de 2016, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, presenta a continuación, la información relacionada con el análisis y la descripción de la gestión de la Defensoría Pública, en lo pertinente a la vigencia 2016.

No obstante que la vocación misional de la Defensoría del Pueblo está vinculada con la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, la Constitución Política además le asigna la administración y prestación de uno de ellos: el de la defensa pública, derecho íntimamente ligado con el de acceso a la justicia.

En efecto, el origen de la defensa pública se asocia con la garantía del derecho de defensa de quien siendo vinculado a un proceso penal esté en la imposibilidad económica de sufragar los costos de un profesional del derecho que lo represente; con el tiempo este servicio ha venido extendiendo su cobertura, de manera que ahora, en nuestro país, se brinda a personas con algún grado de vulnerabilidad, generalmente económica, que deben acudir a la administración de justicia en procura de sus derechos, ya en condición de demandantes o demandados y así mismo en la calidad de víctimas.



Por tanto, la prestación del servicio de defensoría pública no solo cubre de manera casi total, la demanda de defensa en el campo penal, sino que se ha convertido en un mecanismo de realización del Estado social, mediante el cual las personas con alguna condición de marginalidad acuden a él para garantizar la protección que merece su situación de desigualdad.

De acuerdo con lo señalado por la Ley 941 de 2005, el Sistema Nacional de Defensoría Pública tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la Administración de Justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales. En este sentido, la Defensoría Pública se define como un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, en favor de las personas que lo requieren para asumir su asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal.

De manera complementaria, el Decreto 025 de 2014 establece que una de las funciones de la Dirección Nacional de Defensoría Pública es desarrollar, coordinar y supervisar la ejecución de las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública acorde con las políticas y criterios establecidos por el Defensor del Pueblo.

Conforme lo anterior y lo preceptuado en la Resolución 060 de 2014, en la Dirección Nacional de Defensoría Pública se ubican cinco grupos internos de trabajo cuya naturaleza garantiza el desarrollo de cada uno de los procesos que soportan la prestación del servicio de defensoría pública. Los grupos en mención son:

- Grupo de Registro y Selección de Operadores.
- Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística.
- Grupo de Representación Judicial de Víctimas.
- Grupo de Investigación Defensorial.
- Grupo de Capacitación e Investigación.

La planeación, organización, coordinación y control de la gestión de estos grupos, determinan el grado de eficacia, eficiencia y efectividad que se logre en la prestación del servicio de defensoría pública. Estas labores constituyen el direccionamiento de la Defensoría Pública.

A continuación se describe, de forma sucinta, cada uno de los procesos que justifican la existencia de los grupos de trabajo creados, descripción que alimenta la comprensión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública y algunos aspectos generales de su operación.

En términos de recurso humano, la prestación del servicio de defensoría pública se lleva a cabo mediante la prestación de servicios profesionales de cerca de 4.000 operadores, asignados a los diferentes programas y distribuidos en todo el territorio nacional, a través de 36 Defensorías del Pueblo regionales, que cubren los 32 departamentos del país y cuatro defensorías adicionales ubicadas en regiones como Bogotá D. C., Urabá, Ocaña, y Magdalena Medio. Desde el punto de vista tecnológico, el servicio en materia penal, cuenta con el apoyo de un sistema de información denominado Visión Web.

*Figura 1. Estructura funcional de la Dirección Nacional de Defensoría Pública*



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Dirección Nacional de Defensoría Pública.



En este orden de ideas, uno de los primeros procesos que se adelanta en la Dirección Nacional de Defensoría Pública es la selección y contratación de los operadores del servicio. Como su nombre lo indica, el Grupo de Registro y Selección de Operadores, está creado para realizar el proceso de selección de los aspirantes a operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, mediante la administración de un registro actualizado de operadores, así como para adelantar las actividades contractuales pertinentes para contar con sus servicios profesionales.

Toda vez que una de las funciones de la Dirección Nacional de Defensoría Pública es supervisar la calidad del servicio, para realizar el seguimiento y análisis continuo de las políticas institucionales y de las actividades desarrolladas por los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, el proceso de control está a cargo del Grupo de Control, Vigilancia y Gestión Estadística. Esta labor se realiza, en cada Defensoría Regional, por funcionarios denominados Profesionales Administrativos y de Gestión, quienes a su vez informan periódicamente al Grupo de Control sobre las particularidades del servicio en cada regional. Es importante observar que es responsabilidad de este equipo de trabajo, identificar oportunidades de mejora del servicio y alertar a la Dirección Nacional de Defensoría Pública sobre su implementación. Una técnica adicional para vigilar la calidad del servicio, es la auditoría o también llamadas visitas de control de gestión.

Como ya se describía en párrafo anterior, el alcance de la labor de la Defensoría Pública ha venido creciendo a medida que la realidad jurídica del país lo ha exigido. Es así, como el Grupo de Representación Judicial de Víctimas fue concebido para brindar a las víctimas una efectiva, integral, ininterrumpida, técnica y competente prestación del servicio de representación judicial para cumplir con la misión de proteger y defender de manera prioritaria la vulneración de los derechos humanos.

La prestación del servicio de defensoría pública, en cumplimiento del principio de igualdad de armas, del que habla la Ley 941 de 2005, se soporta, cuando se considera necesario para la defensa técnica, en la Investigación Defensorial. Este servicio es prestado por el Grupo que lleva su nombre y su propósito es, como lo expresa la Resolución 060 de 2014, apoyar el ejercicio real y efectivo del derecho a la defensa, mediante los recursos humanos, técnico-científicos y logísticos existentes. La prestación de este servicio se garantiza a través de una infraestructura física especializada.

da que se representa en cinco laboratorios o centros de prueba forense, ubicados en Bogotá, D. C., Barranquilla, Medellín, Cali y Bucaramanga.

Finalmente, es responsabilidad de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, como coordinadora del Sistema, velar por una prestación del servicio que cumpla con unas características de calidad predefinidas. En este sentido, uno de los caminos para lograr el nivel de calidad deseado es fortalecer la capacidad de defensa técnica de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, y esta capacidad puede ser mejorada a través de procesos de capacitación y de investigación y publicación científica. Al frente de este proceso está el Grupo de Capacitación e Investigación, cuyo propósito es brindar formación y capacitación a los operadores del Sistema, a través del Plan Nacional de Capacitación y realizar investigaciones sobre materias relacionadas con el servicio de defensa pública para evaluar la calidad del mismo.

De una adecuada coordinación y orientación del papel que cumple cada uno de los operadores del sistema, entre ellos, el cuerpo de defensores públicos, los profesionales administrativos y de gestión, los defensores del pueblo regionales y demás entes intra e interinstitucionales, depende la calidad en la prestación del servicio de defensoría pública y a su vez la materialización del derecho de acceso a la justicia, labor gerencial que adelanta la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Desde la perspectiva de la capacitación y la investigación de carácter académico, la normatividad ordena priorizar la capacitación como una herramienta de optimización de la calidad del servicio de defensoría pública, lo cual viene siendo acogido por la institución a través de la Escuela de Capacitación de Defensoría Pública. A tal efecto, se han venido identificando las necesidades de capacitación que más urgentes para el mejoramiento del servicio, mediante consultas a los Defensores Públicos, los Defensores Regionales, los Coordinadores Académicos, los Profesionales Administrativos y de Gestión y los miembros de las Oficinas Especiales de Apoyo. Es por ello que se tiene evidenciada la importancia de capacitar al cuerpo de Defensoría Pública en Derechos Humanos, como una necesidad permanente, y en temas sobrevinientes como la ley de feminicidio y los cambios que en materia de administración de justicia compromete el posacuerdo de paz, dando paso a procesos de capacitación acordes a los requerimientos de los operadores del sistema nacional de defensoría pública.



Como es ampliamente conocido, la Defensoría Pública colombiana se encuentra identificada por unas características únicas que le imprimen identidad y sentido de eficacia, como es el contar con un grupo de investigadores forenses que apoyan las actividades investigativas especializadas de los Defensores. Condición que además de potenciar la capacidad de demostración probatoria, ha resaltado la necesidad de promover el sentido de trabajo en equipo, pues ciertamente las defensas, al menos las que así lo reclaman, precisan de un componente de acción conjunta, basado en la armonía entre lo jurídico, lo científico y lo técnico.

A tal efecto, la Defensoría Pública se viene apoyando, como ninguna otra, en una red de formadores interna, la cual se compone esencialmente por los Defensores Públicos de las Oficinas Especiales de Apoyo y por los Coordinadores Académicos, profesionales distinguidos por su conocimiento del derecho, y su vocación docente, muchos de ellos adicionalmente destacados como importantes juristas del país, con importantes registros laborales que incluyen la exmagistratura ante las Altas Cortes, el ser conjueces de la Sala Penal de Casación de la Corte Suprema y, docentes de las más importantes facultades del derecho del país.

Es menester resaltar, que la visión institucional se proyecta en favor de tener una cobertura que garantice la presencia de investigadores forenses de la Defensa Pública en un máximo porcentaje de casos asumidos, se potencie la capacitación con mayores pretensiones de profundidad, se optimice la investigación científica, se amplíe la cobertura de impacto de las publicaciones, todo hacia la mejor prestación del servicio de defensa pública, no obstante, es preciso mencionar que ello depende en gran parte de la provisión de recursos con los que se cuente para tal efecto.

Teniendo adicionalmente en cuenta que la función de Defensa Pública refleja el sentido social y de derecho del Estado, la Institución confía en ser fortalecida, como evidencia del compromiso del gobierno en relación con las obligaciones adquiridas con la comunidad nacional e internacional, en materia de derechos humanos y, de consolidación del estado democrático, social y de derecho.

Para la Defensoría del Pueblo, el año 2016 se caracterizó por la transición entre una administración que terminó su periodo y otra que entró en vigencia. Como resultado del proceso de transición, una de las primeras acciones de la nueva Dirección

Nacional de Defensoría Pública, fue la evaluación que se realizó al Sistema Nacional de Defensoría Pública y a la gestión de la dirección como tal.

En este orden de ideas, a partir del análisis del Sistema Nacional de Defensoría Pública que hace la nueva Dirección Nacional, encuentra que es prioritario intervenir los elementos del sistema judicial, particularmente en su expresión penal. A tal finalidad ha encontrado en primer lugar, la necesidad de revisar el sistema, entendiendo que es preciso evaluarlo con miras a establecer si está cumpliendo o no con los fines constitucionales para los cuales fue creado. En segundo lugar, se ha identificado la necesidad de revisar cada participación de los distintos elementos del sistema, a fin de establecer sus deficiencias y la forma como pueden contribuir, a corto plazo, a superarlas conforme a un plan de mejoramiento.

Con respecto al primer aspecto, la competencia constitucional de la Defensoría del Pueblo, en tanto integrante de la Comisión Constitucional, tanto de redacción del Código de Procedimiento Penal como de su implementación, la facultad para convocar a los demás miembros para formularles la propuesta de una gerencia del sistema acusatorio, lo cual compromete los siguientes puntos:

- La evaluación del rol que están cumpliendo cada una de las entidades que integran el sistema judicial, con el fin de identificar las falencias y los mecanismos de mejoramiento a corto plazo.
- Promover un mecanismo de seguimiento y evaluación permanente de los efectos reales que tiene el modelo acusatorio adversativo en Colombia.
- La fijación de una política judicial en correspondencia a lo que debe ser el sistema judicial, y dentro de él un modelo acusatorio adversativo satisfactorio a las expectativas de justicia material que tiene la sociedad y la comunidad internacional, conforme a un contexto de convivencia pacífica y de plena realización de los derechos humanos involucrados en las causas judiciales.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública ha encontrado que es necesario realizar acciones de mejora en el servicio de defensoría pública. Se debe analizar el rediseño de la prestación del servicio de defensa pública, valiéndose de criterios de optimización del mismo, tales como especialización, priorización, unificación, estan-



darización y mejor aprovechamiento de los integrantes del Sistema. En ese sentido, además de la especialización por delitos especialmente en las grandes capitales, dado que en provincia resulta más compleja esa actividad, teniendo en cuenta que por municipio se tiene un número menor de defensores públicos que deben atender diferentes temas, se hace necesario para mejorar el servicio, redireccionar la actividad que realizan los consultorios jurídicos, especializándolos en delitos como lesiones personales e inasistencia alimentaria, para que en ellos recaiga el ejercicio de la defensa en estos delitos que son de competencia de los jueces penales municipales, y por el contrario dejar en cabeza de los defensores públicos los delitos contra el patrimonio económico, y en especial el de violencia intrafamiliar respecto del cual siempre existe el riesgo de que se imponga medida de aseguramiento privativo de la libertad.

Con ese mismo propósito y dado que los miembros de los consultorios jurídicos tienen la posibilidad de actuar como apoderados de víctimas en procesos de competencia de jueces penales municipales y jueces penales del circuito, dejar en cabeza de ellos la responsabilidad en estas materias. Con esta medida se descargaría a los defensores públicos, y se fortalecerían los convenios que existen con consultorios jurídicos como miembros del Sistema Nacional de Defensoría Pública y con la Fiscalía en los CAVIF, donde se puede mejorar la eficiencia en la prestación del servicio, como apoderados de las víctimas.

En el mismo sentido, se debe buscar una actividad más coordinada con las personalidades municipales, para darle cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 25 de 2014 que reformó la Defensoría del Pueblo y que le ordena a la Dirección, orientar a los personeros municipales para el cumplimiento de las funciones asignadas en el artículo 25 de la Ley 941 de 2005, con base en los lineamientos impartidos por el Defensor del Pueblo.

Igualmente, se hace necesario el fortalecimiento de la labor de los investigadores de la Defensoría Pública, la cual necesariamente empieza por un mayor desarrollo en la labor de capacitación, así como en una reorientación de su actividad acorde con las necesidades requeridas en aras de hacer más eficiente su labor.



Desde la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo se coordina la interposición de las acciones judiciales que expresamente la Constitución y la ley le han asignado al Defensor del Pueblo; ello contribuye al desarrollo progresivo de los DD. HH.



## E.2. Desarrollo progresivo de los derechos humanos desde el litigio defensorial

A la Defensoría del Pueblo le corresponde velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos dentro del Estado social de derecho, democrático y participativo; estas funciones implican la protección de garantías constitucionales, lo que incide en el fortalecimiento del sistema democrático y la organización pluralista. Esta defensa se desarrolla a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales (DNRAJ) que implementa sus actividades especialmente desde el litigio defensorial, contribuyendo al desarrollo progresivo de los DD. HH., por medio de la utilización de instrumentos judiciales de derecho interno para el amparo de los habitantes del territorio colombiano y los nacionales residentes en el exterior.

Así, a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo le concierne coordinar la interposición de las acciones judiciales que expresamente la Constitución y la ley le han asignado al Defensor del Pueblo, es decir, le corresponde regular en el ámbito nacional el ejercicio del litigio defensorial. El trámite de las solicitudes de las diferentes acciones y recursos en las distintas zonas geográficas del país, las realizan dentro de su competencia las Defensorías del Pueblo Regionales.

También la Dirección administra el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y adelanta el Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo, como realizar las funciones que le asignen la ley o el Defensor del Pueblo de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.



## 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, y el acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional, 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 resultante 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 verificar 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 Jurídico, se traduce en lograr la plena vigencia de los derechos humanos recurriendo a la Corte Constitucional, bajo la premisa de que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, así como los particulares, se encuentran sometidos a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, estas autoridades y los particulares, se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por la Corte Constitucional máximo intérprete de la Constitución nacional.

Como defensores de DD. HH., el Comité aplica la doctrina, los tratados e instrumentos internacionales y teorías más favorables para la garantía y plena vigencia de los derechos fundamentales, en cumplimiento de la misión constitucional atribuida a la Defensoría del Pueblo de defenderlos y promoverlos, así en los 109 casos adelantados ante la Corte Constitucional durante 2016, se han implementado acciones en-

caminadas al amparo de todos los derechos humanos señalados en la Carta Política y los propios del bloque de constitucionalidad

Este comité determina 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 LGTBIQ, 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 revisión de insistencia

Se presentó un caso ante la Corte Constitucional en procura de fortalecer los mecanismos de paz y a efectos de superar las consecuencias y el contexto del conflicto armado, relacionado con los procesos de restitución de tierras, buscando robustecer las capacidades de los organismos asociados a este proceso a efectos de garantizar el disfrute positivo de los derechos de los afectados y, propiciar la legitimidad de la jurisdicción de tierras y su aceptación por parte de los coasociados.

### 2.1.2 Hechos

Un segundo ocupante, mediante tutela reclamó la protección de los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia, trabajo, vivienda, “propiedad rural” y “protección del campesino sujeto de especial amparo constitucional”,



presuntamente lesionados por la Sala Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena.

En sustento de su inconformidad señaló que fungió como opositor dentro del proceso de restitución de tierras que la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras promovió en nombre de unas personas víctimas del despojo en parcelas del predio denominado “Capitolio” ubicado en el municipio de Ovejas (Sукre).

Agregó que la Sala accionada accedió a las pretensiones restitutorias, pero en su sentencia no se reconoció su buena fe exenta de culpa, y se omitió definir, la condición de segundo ocupante, porque no participó de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado de tierras, lo que impide que obtenga una compensación con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Indicó que la Dirección Territorial de la mencionada entidad, solicitó a la Corporación querellada pronunciarse de manera clara y específica sobre su condición de “ocupante secundario” para poder así, adoptar las medidas de atención en su favor.

Precisó que el citado despacho judicial no resolvió de fondo la petición, pues se limitó a requerir a la Unidad de Restitución de Tierras para que, de ser necesario, adopte las medidas pertinentes para la materialización de la entrega y salvaguarda de los derechos fundamentales del opositor dentro del presente asunto, incluyendo, si lo considera procedente, en programas previstos para segundos ocupantes, si existiere.

### 2.1.3 Consideraciones y actuación de la Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo presentó insistencia de revisión en este caso, al considerar que favorece el desarrollo sistemático de la jurisprudencia en un nuevo escenario constitucional que permitiría delimitar conceptos jurídicos concretos frente a circunstancias especiales en relación con las personas que se ven abocadas a perder su relación con el predio, como una problemática que requiere de la atención prioritaria y coordinada del Estado, ya que de su adecuada solución depende el logro de una restitución duradera, gradual y progresiva, en condiciones de sostenibilidad

y efectividad, que permita, a su vez, la convivencia pacífica y la reconciliación de la sociedad colombiana<sup>1</sup>.

La Ley 1448 de 2011, ha previsto el derecho a una compensación a aquellos opositores dentro del proceso de restitución de tierras que se encuentran enfrentados a ver nugatorios sus derechos con el fundo a consecuencia de la sentencia y que hubiesen demostrado la buena fe exenta de culpa.

Sin embargo, se ha constatado una problemática existente en relación con aquellas personas naturales que en las sentencias de restitución no fueron declaradas de buena fe exenta de culpa, pese a no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, y que con ocasión de la sentencia se ven compelidas a perder su relación con el inmueble, por lo cual, en algunas providencias de restitución se han venido dando órdenes a favor de estos segundos ocupantes.

En atención a esta coyuntura, la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, expidió el Acuerdo 21 de marzo 25 de 2015, para el cumplimiento de las providencias y medidas que ordenen la atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la Acción de Restitución.

En el caso objeto de insistencia en revisión se han presentado situaciones relacionadas con la falta de pronunciamiento judicial sobre la condición de segundos ocupantes de personas involucradas y la ausencia de medidas en favor de ellos, no obstante que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ha intervenido y presentado solicitudes a favor de los accionantes ante las autoridades judiciales, previo un proceso de caracterización, para que se reconozca tal condición, y así, puedan acceder a los beneficios de los programas de atención a los segundos ocupantes.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas informó que actualmente cuenta con los instrumentos, procedimientos y recursos que permiten la atención de los accionantes, incluso, ya fueron caracterizados por la Dirección Territorial de Sucre, y esto le fue notificado al despacho judicial, pero con-

---

<sup>1</sup> Según las consideraciones del Acuerdo 21 de 2015 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.



sidera que no cuenta con la competencia para tomar decisiones sobre la situación de esa población, ya que radica en las autoridades judiciales, por lo que se requiere que la Corte Constitucional establezca la competencia para decretar compensaciones en favor de los segundos ocupantes. Ante, esta disparidad de criterios entre la autoridad judicial accionada y la Unidad de Restitución de Tierras, los derechos de los segundos ocupantes, no se han podido materializar, y la adecuada solución de esta problemática permitiría, delimitar el marco jurídico de esta garantía para propiciar la convivencia pacífica y la reconciliación de la sociedad colombiana.

La solución de este conflicto, demanda considerar los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, que determinan que los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario e ilegal, precisando que “en los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de recibir una notificación previa, adecuada y razonable, el acceder a recursos jurídicos y de obtener una reparación”.

Por este motivo, cabe desentrañar la naturaleza del derecho de los segundos ocupantes, como componente de la justicia transicional, y a la vez, se puede considerar como autónomo e independiente de los derechos reconocidos dentro del proceso judicial correspondiente a los terceros de buena fe exenta de culpa, todo lo cual hace necesaria una declaración judicial reconociendo esta garantía. Como lógico corolario, la falta de mandato judicial implica afectación al debido proceso en su componente del derecho a la tutela judicial efectiva, al establecer una limitante que impide la compensación al segundo ocupante, en contravía de los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de las Naciones Unidas, que prevén como garantía una intervención judicial.

## 2.1.4 Decisión judicial

La Corte Constitucional acogió la solicitud de insistencia en revisión presentada por el Defensor del Pueblo y mediante Sentencia T-367 de 2016, concedió el amparo a

los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y al trabajo del accionante. En consecuencia, dejó sin efectos los numerales 1 y 2 del Auto del 9 de julio de 2015, proferido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena, y ordenó a la autoridad judicial que, en el término de un (1) mes se pronuncie sobre la condición de segundo ocupante del actor, de conformidad con las condiciones fijadas en la Sentencia C-330 de 2016, y en caso afirmativo, imparta las órdenes correspondientes a la Unidad de Restitución de Tierras. Precisando que corresponde a las autoridades judiciales pronunciarse sobre el reconocimiento de los segundos ocupantes a efectos de que la Unidad de Restitución de Tierras, pueda decretar en favor de ellos las medidas pertinentes y consolidar así un sistema que busca superar las consecuencias negativas del conflicto armado interno.

## 2.2 Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos

Mediante las directrices establecidas a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, encontramos el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos (Art. 70) Ley 472, encargado de la administración y pago de acciones de grupo, liquidación, proyección de las resoluciones de pago; igualmente realiza el trámite y aprobación de las solicitudes de financiación que cumplan con los criterios establecidos en la ley, siempre teniendo en cuenta que es la entidad quien determinará el monto a financiar.

Se convoca al Comité Técnico del Fondo para Defensa de las Derechos e Intereses Colectivos (FDDIC), cuando las solicitudes de financiación superan los 5 smlmv o cuando existen dudas, peticiones o solicitudes exóticas para el pago en las acciones de grupo; o en la promoción, difusión y conocimiento tanto de derechos e intereses colectivos como de mecanismos de protección.

Una de las misiones de la Defensoría del Pueblo es la defensa de los derechos y para el Fondo específicamente es promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y los mecanismos de protección de los mismos, por ello, la Dirección Nacional entre sus planes de acción ha realizado y continúa realizando charlas a poblaciones donde la entidad nunca antes había llegado, en estas visitas se logró evidenciar situaciones particulares como es la existencia de comunidades



que a pesar de tener conocimiento de los mecanismos de protección para preservar sus derechos e intereses colectivos, no lo hacen por miedo a retaliaciones de diferentes grupos, otras no conocen estos mecanismos, pero muestran su interés en conocerlos y la forma de utilizarlos, al punto que solicitan que las visitas sean más seguidas o por lo menos tener a un funcionario de la entidad cerca que los apoye. Por último encontramos otro grupo que corresponde a comunidades donde perdieron la fe en las instituciones, y es allí donde se debe trabajar conjuntamente para lograr que vuelvan a creer en el Estado.

Ahora bien, el FDDIC entre sus funciones y bajo las directrices de la Dirección Nacional promueve la difusión, conocimiento y los mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos, y lo realiza de diferentes maneras:

a) Mediante la financiación de las acciones populares y de grupo a nivel nacional, tendiendo a financiar la gran mayoría de estas acciones.

Es preciso indicar que las financiaciones han disminuido considerablemente, como consecuencia de:

- Los ciudadanos ya no interponen este tipo de acciones o abandonaron las ya interpuestas.
- La no aplicación de las normas adecuadamente, ejemplo de ello se ve reflejado en las providencias judiciales que ordenan a la Defensoría del Pueblo que practique pruebas, pague viáticos (vuelos, hoteles, comidas, etc.) o pagos de sumas exorbitantes que superan el presupuesto asignado al Fondo.

La última de estas circunstancias es quizás la más relevante, toda vez que no se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 113 de la Constitución Política, que corresponde a la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado. Las financiaciones deben ser una tarea conjunta entre los despachos judiciales y la Defensoría del Pueblo.

b) A través de la administración y pago de las indemnizaciones ordenadas en las acciones de grupo.

Como sabemos estas acciones fueron creadas para que una comunidad reclamara el daño sufrido por diferentes circunstancias (desplazamiento forzado, ataques a la población civil por parte de los diferentes grupos al margen de la ley, falsos positivos, la falta de presencia del Estado para proteger a la población, detenciones arbitrarias, riegos a cultivos con glifosato, trabajadores que nunca recibieron una pensión, construcciones de viviendas sin los más mínimos cumplimiento de normas, estudios de suelos, carentes de servicios públicos, etc., cobros de sobretasas en las facturas de servicios públicos, daños ambientales como el deslizamiento de basuras, contaminación de ríos por la explotación de la tierra, realización de obras de vías sin estudios previos, generando daños en parcelas, fincas, veredas, etc., desmejorando las condiciones de vida, etc.) y donde los Jueces han reconocido la falta de control por parte de diferentes entidades tanto del Estado como de particulares.

El legislador dejó a cargo de la Defensoría del Pueblo el pago de estas indemnizaciones, teniendo en cuenta la misión de la entidad, como es el apoyo a los ciudadanos y la protección de sus derechos, por lo que al asignarle esta función, se aseguraba que efectivamente todas las personas víctimas, reciban un pago por el daño causado ya sea por una entidad del Estado o un particular.

El Fondo ha realizado una gran gestión en el pago de las indemnizaciones, como se evidencia en los informes de gestión, la cual podría ser mayor si no fuera por circunstancias que se presentan, ajenas a la entidad, tales como:

- La falta de claridad en las providencias judiciales

El artículo 65 de la Ley 472 de 1998, determina cuál es el contenido de las sentencias que se expiden en las acciones de grupo, de tal manera y como lo indican algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, la labor del Fondo sería sencilla, es decir administrar y pagar.

La anterior normatividad no se está cumpliendo, al punto que genera decisiones judiciales con falta de claridad, específicamente no determinan claramente la condena colectiva, el valor de la indemnización a pagar a cada beneficiario, lo que conlleva a que tanto abogados como beneficiarios requieran a la Defensoría del Pueblo y la censuren por la falta de protección a sus derechos al no realizar un pronto pago. Es



importante aclarar que a los usuarios (abogados y beneficiarios) no les interesa si el fallo es claro o no, solo quieren la indemnización a la que tienen derecho.

- La falta a la debida diligencia por parte de los abogados

A la anterior situación se suma que los abogados han olvidado ejercer una debida diligencia para con sus representados, lo que se refleja al no solicitar en los términos de ley a los despachos judiciales las aclaraciones o correcciones respectivas en las providencias judiciales.

Una vez se inicia el trámite administrativo ante la Defensoría del Pueblo, realizan peticiones exóticas, como pagos de indemnización a personas no reconocidas en la sentencia, aduciendo que las circunstancia cambiaron<sup>2</sup>. Otros casos relevantes se dan cuando el Juez al momento de proferir la sentencia no determina claramente la condena colectiva y los abogados requieren que la entidad realice una redistribución de las indemnizaciones a los beneficiarios reconocidos en la sentencia<sup>3</sup>.

Todo este tipo de situaciones que debieron ser debatidas y aclaradas en el proceso por los abogados y operadores judiciales generan que la entidad no cumpla su función.

- Función social del abogado

Es importante recordar que la profesión de abogado está llamada a cumplir una función social, lo cual no se refleja en situaciones tales como peticiones extravagantes, liquidación en el pago de los honorarios, que si bien no superan los porcentajes establecidos, se evidencia que al momento de pactarlos no se tiene en cuenta que se trata de comunidades víctimas, que carecen de conocimiento sobre temas de litigio o reclamación de sus derechos, las cuales autorizan descuentos de honorarios altos e impuestos que no están obligados por ley.

.....  
2 Rad. 2003 -1590 Acción de grupo Líbano-Bellavista.

3 Rad. 2003-2318 Acción de grupo Superintendencia de Sociedades-Pensionados An Son-Drilling.

Estas circunstancias generan conceptos de otras entidades del Estado, para dar respuesta y aclarar estos requerimientos; asimismo, se hace necesario citar al Comité Técnico para la toma de decisiones, en lo que tiene que ver con trámites complejos.

- Conformación de grupo

Por último, el mayor inconveniente que está enfrentando el Fondo, es la orden impartida por los despachos judiciales, sobre conformación del grupo de adherentes, implica que se está desconociendo el artículo 113 de la Constitución nacional.

La acción de grupo tiene una particularidad, a ella se pueden adherir las personas que consideran haber sufrido el mismo daño, y para ello allegan los requisitos establecidos en la sentencia dentro de la ley. La conformación de este grupo adherente, implica el reconocimiento de un derecho, siendo una función jurisdiccional y no de la Defensoría del Pueblo.

La Dirección Nacional ha logrado grandes avances frente a la promoción de los derechos e intereses colectivos, pese a los inconvenientes que se han presentado.





Las acciones educativas de la Defensoría han llegado a las diversas regiones del país y a las distintas formas asociativas y organizativas que conforman la sociedad.



## F. Cultura de Derechos Humanos

### F.1. Análisis del proceso de promoción y divulgación de los derechos humanos

La promoción y divulgación de los derechos humanos comprende aspectos interrelacionados, enmarcados en el propósito de construir cultura de derechos, como el desarrollo de actividades pedagógicas que permitan empoderar a las víctimas y a sus organizaciones cómo ampliar el ejercicio de los derechos de los cuales son titulares. Esta ha sido una labor sostenida desde antes, durante y después de la expedición de la Ley 1448 de 2011. Por su parte, los diálogos de La Habana han generado un espacio muy importante para desarrollar procesos de promoción alrededor del contenido de los acuerdos, su importancia en la vida política y democrática del país, su impacto en las regiones de mayor conflictividad, así como en la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Como proyección de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Conversaciones de La Habana, se abrieron importantes escenarios para la reflexión, en la perspectiva de construir nuevas formas de comprender el significado y el valor primordial de alcanzar una paz negociada e instalar a la sociedad en la senda de nuevas transformaciones en el ejercicio de los derechos humanos.

Los informes suministrados por las defensorías regionales denotan un interés creciente de las comunidades por informarse y conocer de qué manera las negociaciones sobre paz y la solución al conflicto armado los beneficia o los impacta. Una pedagogía específica que promueva la construcción de una cultura de paz y respeto de los derechos humanos implica la formación de nuevos escenarios y condiciones en donde sea posible el ejercicio pleno de los derechos y libertades, así como evolucionar hacia estadios de convivencia y reconciliación. Nada de esto es posible si no se conjuran los efectos nocivos de las polarizaciones y los odios, y la conmoción vivida como resultado del plebiscito por la paz. En esta perspectiva, los esfuerzos institucionales por generar una cultura de paz se enfocaron en difundir los contenidos de



los acuerdos y concitar en la opinión pública una reacción positiva respecto de lo que el analista Andrei Gómez-Suárez denomina "...despolitizar la economía política de disposiciones afectivas"<sup>1</sup>, con el propósito de proveer análisis que favorezcan una mirada favorable al proceso de negociaciones y a los acuerdos logrados. Esta visión se encamina, a su vez, a dinamizar una ciudadanía capaz de afrontar apropiadamente los desafíos de las nuevas realidades en el posconflicto.

Todo ello implica prever la constitución de nuevas instituciones y la realización de políticas públicas, muchas de las cuales se infieren del acuerdo final suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Por lo mismo, uno de los mayores esfuerzos se ha concentrado en capacitar no solo a las comunidades sino a la vez a un amplio conjunto de funcionarios públicos responsables del desarrollo de tales políticas. Desde esta perspectiva, las acciones educativas de la Defensoría han llegado a las diversas regiones del país y a las distintas formas asociativas y organizativas que conforman la sociedad. Para dicha labor, la entidad ha implementado un conjunto de programas e instrumentos pedagógicos (descritos en el acápite de gestión), que progresivamente se han instalado en el ideario social, y que tienen cada vez mayor demanda y aceptación.

La Defensoría del Pueblo ha logrado expandir su labor de promoción y divulgación de los derechos humanos, lo que se refleja en mayores exigencias de actividades educativas, tratamiento de nuevas temáticas, aplicación de didácticas novedosas, utilización de espacios en la radio y la televisión e implementación de la presencia institucional en los escenarios en donde se le reclama.

La apertura política derivada del posconflicto va a la par del desarrollo de procesos educativos en y para los derechos humanos, en la perspectiva de construcción de un marco para la paz. Si la paz es "el presupuesto necesario para el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos humanos" (Bobbio, 1991:14), la paz y los derechos humanos se configuran como conceptos sinónimos, de tal suerte que la cimentación de una cultura de paz está íntimamente relacionada con la vivencia plena de los derechos y las libertades. Por tanto, la tarea esencial de la Defensoría está encaminada a que la promoción y divulgación de los derechos humanos se realice en

---

<sup>1</sup> Gómez-Suárez, Andrei. El triunfo del NO, la paradoja emocional detrás del plebiscito. Editorial Ícono, página 20, Bogotá, D. C., Colombia, noviembre de 2016.

la concreción de espacios democráticos, respetuosos de la diferencia, la pluralidad y la inclusión. De ello dan cuenta los programas y proyectos que en forma sostenida adelantan las distintas dependencias institucionales.

El objetivo cardinal de la tarea educativa y de promoción de los derechos humanos se centra en hacer de su ejercicio parte fundamental de la vivencia cotidiana, mediante la ampliación de la democracia, la valoración cabal de la dignidad humana, la regeneración de los vasos comunicantes de la sociedad, posibilitando el acceso a la cultura al conjunto de la ciudadanía, favoreciendo la participación y el control social de los asuntos públicos. Estas metas se inscriben en el objetivo de hacer realidad el proyecto universal de una vida digna para todas y todos, en donde se recreen los valores de la convivencia, la solidaridad, la justicia y la paz.



# G. Asesoría Defensorial

## G.1. Oficinas en su rol asesor

La importancia del papel que cumplen las oficinas asesoras de la Defensoría del Pueblo, radica no solo en su contribución a la promoción, posicionamiento y al fortalecimiento de la entidad, en desarrollo de los aspectos estratégicos y normativos que sustentan la mejora de la institución, sino en su capacidad para resolver las consultas que en materia normativa, administrativa, jurídica y de representación e imagen nacional e internacional, surjan para su crecimiento y mayor capacidad de respuesta.

Así, en el desarrollo de las políticas, lineamientos y acciones derivadas de las relaciones de la Entidad con autoridades de sector público, privado, organismos nacionales e internacionales, organizaciones sociales y demás dependencias al interior de la misma, las oficinas asesoras emiten conceptos y revisan aspectos relacionados con las funciones que le son asignadas y que corresponden a su propia naturaleza.

Por lo anterior, se especifican las acciones que le han permitido a las oficinas asesoras de asuntos internacionales, control interno, control interno disciplinario, jurídica y de planeación contribuir al desarrollo misional e institucional.

Es de anotar que la gestión de la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional está evidenciada en el apartado del presente informe con el nombre de “El ejercicio de la magistratura moral a través de los medios de comunicación” y “Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2016”.



## 1.1. Asuntos internacionales, de cooperación internacional y nacional y de colombianos en el exterior

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 el 2014 se crean 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. Asuntos internacionales
2. Colombianos en el exterior
3. Cooperación internacional

### 1.1.1 Asuntos internacionales

Las situaciones de vulneración de los derechos humanos demandan esfuerzos de diálogo y cooperación transnacionales, que permitan establecer soluciones conjuntas a las necesidades y retos comunes entre los Estados. Es así como la Defensoría del Pueblo ha hecho parte de escenarios de toma de decisiones y de planeación estratégica siguiendo la política de asuntos internacionales de la Entidad. Asimismo, ha contribuido a través del seguimiento y la coordinación de las diferentes agendas con las Delegadas y Direcciones de la entidad, con lo cual se ha logrado 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 resumen las actividades de la Defensoría, donde la Oficina de Asuntos Internacionales adelanta acciones de gestión y seguimiento:

### **1.1.1.1 Participación en instancias de concertación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)**

#### **1.1.1.1.1 Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI)**

Creado en 2008, el GANHRI tiene por objetivo coordinar la relación entre las INDH y el sistema de derechos humanos de la ONU, su naturaleza es independiente de este organismo. En el marco de esta instancia tienen participación un grupo amplio de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de acuerdo con los Principios de París “relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, que surgieron en la mencionada reunión técnica internacional de 1991 y que más adelante fueron adoptados, tanto por la Comisión de Derechos Humanos (Resolución 1992/54 de marzo de 1992), como por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993).

Partiendo de este reconocimiento a las INDH, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) –creada por la Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993–, acogió en su sede de Ginebra a la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), donde se reúnen anualmente con los representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos, escenario en el que participa la Defensoría del Pueblo de Colombia. Ver cuadro 1: Participaciones en instancias internacionales.

#### **1.1.1.1.2 Consejo Andino de Defensores del Pueblo**

El Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP) reúne a 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.



Respondiendo a la necesidad de dar formalidad jurídica y promover el desarrollo del Consejo Andino, la Presidencia en cabeza de la Defensoría del Pueblo de Colombia presentó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia la solicitud de institucionalización del Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP). En cumplimiento de la ruta adoptada para este propósito, se propuso a la Cancillería la formalización a través de una decisión del Consejo Andino de Ministros de la Comunidad Andina; como resultado de estas gestiones, el Ministerio de relaciones exteriores propuso el desarrollo de una agenda en el marco de mecanismos como Mercosur, dada la complementariedad de agendas en materia de derechos humanos, labor en la que se avanzará en 2017.

En lo que respecta al componente técnico, se aprobó el proyecto “Estándares Regionales comunes de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa en las oficinas defensoriales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú” con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española (AECID).

#### *1.1.1.1.3 Federación Iberoamericana del Ombudsman*

La *Federación Iberoamericana del Ombudsman* (FIO), reúne Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Razonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de 20 países iberoamericanos, y a los Ombudsman subnacionales de los Estados donde opera esta figura. En 2016 la Defensoría del Pueblo de Colombia hizo entrega de la Presidencia y Secretaría Técnica de este organismo en el mes de marzo ante el Consejo Rector de esta Institución, del cual hace parte Colombia en calidad de vicepresidente por la región Andina después de la entrega de la presidencia. En cuanto al trabajo realizado en las redes temáticas:

**Red de comunicadores:** se elaboraron nuevos productos audiovisuales e informativos y se diseñó el primer protocolo de políticas estratégicas de comunicación de la FIO. Asimismo, se aprobó la realización del premio Iberoamericano al periodismo de Derechos Humanos FIO 2017, por iniciativa y bajo el liderazgo de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

**Red sobre migrantes y trata de personas:** Con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) a través del proyecto PROFIO, –como un ejercicio de armoni-

zación de agenda con el Consejo Andino de Defensores del Pueblo–, se elaboró el diagnóstico regional sobre trata de personas.

**Red de defensorías de 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, y se culminó la redacción del 7º cuadernillo sobre femicidio/feminicidio. En la última reunión de la Red, la Defensoría de Colombia asumió la coordinación de la región Andina.

**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/las adolescentes en conflicto con la ley penal, cuyos indicadores fueron propuestos por la Defensoría del Pueblo de Colombia y socializados con los miembros de la red en la última reunión llevada a cabo en el mes de noviembre.

#### Cuadro 1. Participaciones en instancias internacionales.

TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
1. Encuentro sobre el futuro de la justicia en Mesoamérica.  Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB).	Generación de un espacio de discusión sobre las políticas del sector de justicia en Mesoamérica y construcción de metas conjuntas.	Dirección Nacional de Defensoría Pública.
2. Reunión del Consejo Directivo de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF).	Intercambio de buenas prácticas y experiencia sobre la Defensoría Pública y el papel de la Defensoría en el posacuerdo.	Dirección Nacional de Defensoría Pública - Defensor del Pueblo de Colombia.
3. “Avances y retos en empresas y derechos humanos en Colombia y América Latina”.	Foro que busca socializar y compartir experiencia y conocimiento sobre los asuntos más relevantes en materia de DD. HH., relacionados con la operación empresarial en Colombia y América Latina.	Defensoría Delegada para los derechos colectivos y del medio ambiente, los asuntos constitucionales y legales, los derechos económicos, sociales y culturales y Oficina de Asuntos Internacionales.
4. Reunión informal en el marco de la Sesión 116 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.	Se discutieron la lista de cuestiones y las preguntas que se realizarán al Estado colombiano en la próxima sesión del comité.	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.



TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
5. Sesión 31 del Consejo de Derechos Humanos.	Ponencia sobre la presentación del informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés).	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.
6. Sesión 29 –reunión del Comité Internacional de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GAN-HRI, por sus siglas en inglés).	Reunión del bureau, reunión anual general y regional y conferencia anual.	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.
7. Presesión del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.	Lista de cuestiones a adoptar en el diálogo con Colombia en agosto 2016.	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.
8. Foro Internacional sobre los Derechos Humanos en el contexto de las actividades empresariales y el desarrollo sostenible.	Socializar y analizar los nuevos retos de la INDH en el tema de empresas y desarrollo sostenible, al igual que los nuevos retos en los temas de seguimiento y evaluación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.
9. Reunión extraordinaria del Consejo Rectotor de la Federación Iberoamericana del Ombudsman - ProFIO GIZ.	Presentación del Informe ejecutivo de la secretaría técnica, aprobación de los planes de acción de las redes, elección de nuevas autoridades y planeación estratégica para los próximos 5 años.	Despacho del Defensor del Pueblo, Oficina de Comunicación e Imagen Institucional, Oficina de Asuntos Internacionales.
10. Reunión preparatoria Hábitat III - Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible para América Latina y el Caribe.	Reunión para conformar una visión común sobre el futuro de las ciudades y los asentamientos humanos, y los instrumentos necesarios para construirlo.	Despacho del Defensor del Pueblo de Colombia.
11. Reunión Defensoría del Pueblo de Colombia, Perú y líderes sociales en el marco del proyecto “Consulta previa en el sector minero: la experiencia colombiana”.	Se busca conocer el contexto en que se desarrollan los procesos de consulta previa, el modelo colombiano, las particularidades de las consultas en minería, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los impactos a los derechos colectivos por la actividad minera.	Defensoría Delegada para los derechos colectivos y del medio ambiente, Defensoría Delegada para los Indígenas y las minorías étnicas, Oficina de Asuntos Internacionales.
12. Sesiones de trabajo: Defensorías regionales, actores relevantes en el tema de empresas y derechos humanos en el Cesar y La Guajira.	Conocer la problemática de la minería en el tema de empresas y derechos humanos, para fortalecer la gestión defensorial.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del medio ambiente, Oficina de Asuntos Internacionales.

TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
13. Primer encuentro internacional de mecanismos nacionales de prevención de la tortura en mundo.	Reflexión sobre la importancia de la prevención de la tortura en el mundo.	Despacho del Vicedefensor del Pueblo.
14. V Encuentro de Parlamentarios, Parlamentarias y Líderes Políticos Afrodescendientes de las Américas y el Caribe.	Articulación agenda política afrodescendiente a 2025 "Reconocimiento, justicia y desarrollo" para establecer mecanismos de seguimiento a las acciones que los gobiernos deberán impulsar en el marco del decenio internacional de los afrodescendientes y de los ODS.	Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas..
15. Reunión Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)/ división para el examen periódico universal.	Se trataron los temas relevantes que se tratarán en el marco del próximo examen periódico universal del Estado colombiano.	Despacho de la Vicedefensoría.
16. Reunión con la representante de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Reunión preparatoria para el encuentro con el Comité para los Derechos del Niño	Despacho de la Vicedefensoría.
17. Reunión - miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).	Se trató la temática del apoyo al modelo de reintegración temprana y sensibilización del sector privado frente a la vinculación de excombatientes.	Despacho de la Vicedefensoría.
18. Reunión - Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).	Se trataron las diferentes soluciones integrales, retos en materia de desplazamiento, situación de las zonas de frontera, fortalecimiento del sistema de asilo en Colombia.	Despacho de la Vicedefensoría.
19. Reunión - Miembro del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Se puntualizó acerca de la lista de cuestiones y temas relevantes para Colombia en el 2017.	Despacho de la Vicedefensoría.
20. Buenas prácticas institucionales en procesos de consulta previa.	Consolidación del documento sobre buenas prácticas en los países participantes.	Despacho del Defensor, Delegada para los indígenas y las minorías étnicas.
21. Congreso anual y la XXI asamblea general de la FIO y reunión de las redes temáticas.	Se discutieron aspectos medulares como la permanencia de Colombia en la Comisión de Reforma a los Estatutos, y la posibilidad de abrir una mesa sobre construcción de paz en el marco de la FIO. Pronunciamiento suscrito en apoyo al proceso de paz en Colombia.	Despacho del Defensor del Pueblo, Defensoría Delegada para los Asuntos de la Mujer y Asuntos de Género, Delegada de Infancia, Oficina de Comunicaciones.



TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
22. Taller para la construcción de indicadores de seguimiento de la estrategia de la FIO.	Aportes de Colombia en la construcción de la batería de indicadores.	Delegada para la mujer y los asuntos de género.
23. II Asamblea del Observatorio de DD. HH. de América del Sur.	Aprobación del plan estratégico del observatorio y pronunciamiento en favor del proceso de paz que se desarrolla en Colombia.	Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
24. Taller para la construcción del marco estratégico de la Federación Iberoamericana del Ombudsman FIO 2016-2020.	Diseño y consolidación del marco estratégico de la FIO 2016-2020.	Oficina de Asuntos Internacionales y Oficina de Comunicaciones.
25. Reunión extraordinaria del consejo rector.	Revisión del adenda al convenio entre la CIDH y la FIO.	Despacho de la Vicedefensoría
26. Reunión del consejo rector.	Avances de la Comisión de Reforma a los Estatutos.	Despacho del Defensor del Pueblo.
27. Conferencia Hábitat III.	Aporte en la discusión sobre el papel del Ombudsman en los objetivos de desarrollo sostenible.	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH.
28. Reunión preparatoria de la II Cumbre sobre migrantes de la FIO.	Aporte desde la experiencia de Colombia a la planeación de la II Cumbre.	Despacho del Defensor del Pueblo.
29. Taller regional: Prácticas institucionales sobre intervenciones defensoriales en conflictos sociales.	Presentación de los instrumentos desarrollados por Colombia para la atención de conflictos sociales.	Defensora Regional Nariño.
30. Encuentro regional de defensorías del pueblo e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).	Presentación de la ponencia sobre el rol de las INDH en la implementación de los ODS.	Delegada para los derechos de la población desplazada.

**Cuadro 2. Encuentros bilaterales atendidos por la Defensoría del Pueblo de Colombia.**

TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
1. Reunión del Defensor del Pueblo y Embajadora de la Unión Europea.	Se discutió sobre las líneas prioritarias de la UE en Colombia, los proyectos realizados entre la UE y la Defensoría, Información de la cátedra de construcción de paz.	Oficina de Asuntos Internacionales.

TEMA Y ESCENARIO	LOGROS ALCANZADOS	DELEGADA PARTICIPANTE
2. Visita de Ministerio de Justicia Italiano, Defensoría del Pueblo de Colombia y el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia.	Retos, responsabilidades y tareas de la Defensoría del Pueblo de Colombia en el contexto actual.	Defensoría Delegada para: la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, la Política Criminal y Penitenciaria, la Dirección Nacional de Defensoría Pública y Vicedefensoría del Pueblo de Colombia.
3. Reunión sobre los logros alcanzados en el trabajo con la cooperación internacional y la Defensoría del Pueblo 2012-2016, perspectivas y retos institucionales.	Logros alcanzados en el trabajo conjunto de la cooperación internacional y la Defensoría del Pueblo en los últimos 4 años. Perspectivas y retos institucionales.	Despacho del Defensor del Pueblo, Secretaría General, Secretaría Privada, Oficina de Asuntos Internacionales, Oficina de Comunicación e Imagen Institucional, Delegadas para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armando Interno, los Derechos Colectivos y del Ambiente, los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, los Indígenas y las Minorías Étnicas, los Derechos de la Población Desplazada, los Derechos de la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH. y Dirección Nacional de Defensoría Pública.
4. Reunión con la Procuraduría para los Derechos Humanos de Guatemala.	Intercambio de experiencias sobre protección frente a violaciones de DD. HH. y DIH	Defensoría Delegada para: la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, Despacho del Defensor, OAI.
5. Visita de la misión de observación electoral del plebiscito del Centro de Asesoría y Promoción Electoral - IIDH-CAPEL.	Intercambio de información sobre la garantía de los derechos electorales	Despacho del Defensor.
6. Visita Defensoría del Pueblo Santa Fe - Argentina, Raúl Lambert.	Suscripción de un convenio de cooperación entre las dos Defensorías.	Despacho del Defensor.
7. Visita de la Defensoría del Pueblo de Panamá.	Cooperación técnica y avances y negociación del convenio de cooperación	Despacho de la Vicedefensoría, OAI, Delegada de Desplazados, Indígenas y Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH.



### 1.1.1.2 Gestión y seguimiento de los aportes e informes presentados por las dependencias y delegadas a organismos Internacionales

A continuación se encontraran los informes enviados por las diferentes dependencias a los principales organismos internacionales durante el presente año:

**Cuadro 3. Aportes enviados por las dependencias a organismos internacionales.**

TEMA	INSTITUCIÓN SOLICITANTE	DEPENDENCIA ENCARGADA
1. Cuestionario sobre las medidas adoptadas o previstas en relación con los pueblos indígenas.	Foro permanente para las cuestiones indígenas, órgano consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías.
2. Informe con respecto a la lista de cuestiones que competen al Estado colombiano en el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos para la reunión 116 <sup>a</sup> sesión del Comité de Derechos Humanos.	Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.	Defensorías Delegadas para la Salud, para la Seguridad Social y la Discapacidad, para la Política Criminal y Penitenciaria, para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, para los Derechos de la Población Desplazada, para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH, para los Asuntos Constitucionales y Legales y la Dirección Nacional de Defensoría Pública.
3. Cuestionario sobre la situación de los Derechos Humanos y su relación con las Empresas en el continente americano para realizar un diagnóstico.	Grupo de trabajo de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), sobre empresas y derechos humanos.	Vicedefensoría del Pueblo de Colombia.
4. Solicitud de comentarios y sugerencias sobre el borrador de la declaración del GANHRI sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Alianza Global de Instituciones Nacionales de derechos humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
5. Aportes para la sesión del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRDP).	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRDP) Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.
6. Aportes para la elaboración de la posición de Colombia en la I Cumbre Mundial Humanitaria.	Cancillería de Colombia.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH - SAT.
7. Cuestionario para el informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas.	Ministerio de Relaciones Exteriores y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, Delegada para la Política Criminal Penitenciaria, Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad y Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, Delegada de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TEMA	INSTITUCIÓN SOLICITANTE	DEPENDENCIA ENCARGADA
8. Encuesta sobre la participación de las INDH en los procedimientos de los órganos de tratados de derechos humanos.	Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Oficina de Asuntos Internacionales.
9. Cuestionario a diligenciar a fin de sistematizar la información, para la realización del informe diagnóstico en materia de niñez.	Secretaría Técnica del Observatorio de Derechos Humanos de las Defensorías del Pueblo de América del Sur.	Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.
10. Cuestionario a diligenciar "Para aumentar la conciencia sobre los derechos de las personas con albinismo y para luchar contra los estereotipos, prejuicios y prácticas tradicionales nocivas y creencias que obstaculizan el disfrute de sus derechos humanos y su participación en la sociedad en igualdad con otros".	Consejo de Derechos Humanos - Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.
11. Solicitud de comentarios del XXI Informe de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA).	Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales - Cancillería de Colombia.	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH - SAT.
12. Cuestionario para la preparación de la Conferencia Hábitat III.	Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).	Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Delegada para los Derechos Colectivos y Medio Ambiente.
13. Cuestionario sobre la política que integre a la discapacidad.	Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad - Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.
14. Programa de actividades de aplicación del decenio internacional de las personas afrodescendientes.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra - Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas.
15. Aportes para la sustentación del I informe de Colombia al Comité de Desaparición Forzada de Naciones Unidas.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos y DIH Dirección del Sistema de Alertas Tempranas, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
16. Comentarios sobre el plan estratégico de la red de migrantes y trata de personas.	Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).	Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
17. Cuestionario sobre la destrucción intencional de los patrimonios culturales como violación de los derechos humanos.	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
18. Comentarios y aportes sobre el DRAFT O de Hábitat, centrados en la temática de DD. HH. y el rol de los Ombudsman.	Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).	Oficina de Asuntos Internacionales.



TEMA	INSTITUCIÓN SOLICITANTE	DEPENDENCIA ENCARGADA
19. Seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.	Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor.
20. Cuestionario sobre vivienda adecuada y su relación con el derecho a la vida.	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
21. Aportes para la Sustentación del VII informe de Colombia al Comité de Derechos Civiles, Políticos de Naciones Unidas.	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH - SAT.
22. Encuesta sobre la importancia de garantizar una relación efectiva entre las INDH y los parlamentos.	Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.
23. Investigación sobre procesos de justicia transicional en los Ombudsman.	Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) – Fundación para la Cooperación Alemana (GIZ) – Instituto Auschwitz.	Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, Defensoría Pública, Defensorías Delegadas para los Asuntos Agrarios y Tierras, Derechos de la Población Desplazada, Indígenas y las Minorías Étnicas, Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, Mujeres y Asuntos de Género, Política Criminal y Penitenciaria, Orientación y Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado Interno.
24. Aportes al comité de los derechos de las personas con discapacidad.	Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.
25. Aportes al Plan Estratégico de la GANHRI.	Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).	Oficina de Asuntos Internacionales.
26. Informe al Comité de Desaparición Forzada.	Comité de Desaparición Forzada – Naciones Unidas.	Defensoría Delegada Asuntos Constitucionales y Legales.
27. Cuestionario sobre "buenas prácticas" "eliminación de la discriminación y empoderamiento de la mujer.	Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.
28. Aportes al Comité de Derechos Humanos.	Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, Defensoría Delegada Asuntos Constitucionales y Legales.
29. Aportes sobre los efectos del terrorismo en el disfrute de los derechos humanos.	Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de los Derechos Humanos y DIH - Dirección del Sistema de Alertas Tempranas.

TEMA	INSTITUCIÓN SOLICITANTE	DEPENDENCIA ENCARGADA
30. Cuestionario sobre biodiversidad y derechos humanos.	Naciones Unidas.	Delegada para los Derechos Colectivos y Medio Ambiente.
31. Cuestionario sobre la provisión de apoyo a las personas con discapacidad.	Naciones Unidas.	Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad.
32. Cuestionario sobre acuerdos regionales para la promoción y protección de los derechos humanos.	Naciones Unidas.	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, Defensoría Delegada Asuntos Constitucionales y Legales, Oficina de Asuntos Internacionales.
33. Cuestionario sobre las repercusiones negativas en el goce de los derechos humanos de la no repatriación a los países de procedencia de los fondos de origen ilícito.	Naciones Unidas.	Delegada Asuntos Constitucionales y Legales.
34. Cuestionario sobre la participación del Ombudsman en el sistema universal de derechos humanos.	Universidad de Alcalá y Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI).	Oficina de Asuntos Internacionales - Despacho del Defensor del Pueblo.
35. Informe anual FIO sobre pobreza.	Federación Iberoamericana del Ombudsman y Universidad de Alcalá y Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI).	Delegadas de: Constitucionales, indígenas, mujer, salud, DESC, desplazados, infancia, política criminal, defensoría pública, promoción y divulgación, Asuntos internacionales.
36. Concepto sobre la iniciativa del funcionamiento de las Defensorías del Pueblo como Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (MNPT).	FIO.	Delegada para la política criminal y penitenciaria.
37. Los alcances y las limitaciones del sistema de inspección laboral en la erradicación del trabajo infantil.	FIO – Red de niñez y adolescencia.	Delegada de infancia, juventud y adulto mayor.

### 1.1.2 Colombianos en el exterior

Se le han asignado al Grupo de Colombianos en el Exterior las funciones 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.



### 1.1.2.1 Registro y trámite de peticiones de colombianos en el exterior y extranjeros en Colombia

La Oficina de Asuntos Internacionales tiene entre otras, 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.

De acuerdo con el sistema de información Visión Web se registraron de enero a noviembre 30 de 2016, las siguientes peticiones.

**Cuadro 4. Registro de peticiones Oficina de Asuntos Internacionales.**

TIPO PETICIÓN	TOTAL	PORCENTAJE
Queja	377	78
Solicitud	66	14
Asesoría	41	8
Total	484	100

Fuente: Sistema de Información Visión Web-Defensoría del Pueblo 2016.

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 las mismas; razón por la cual la petición admitida será clasificada como muestra la tabla anterior según su naturaleza, en quejas, solicitudes y asesorías, resaltando que las asesorías y las solicitudes si bien involucran derechos, no se refieren a violaciones o amenazas a los derechos humanos o Derecho Internacional Humanitario, 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 o a las entidades públicas o privadas, sin que pueda oponerse reserva alguna<sup>1</sup>.

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: Reino Unido, Albania, Costa Rica, Países Bajos, República Dominicana, Alemania, Bélgica, Guyana, Portugal, Suiza, Turquía, Bolivia, Bahamas Argentina, Brasil, Chile, China, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y las peticiones presentadas por los extranjeros residentes o en tránsito en territorio nacional.

Venezuela, Ecuador, China, Panamá y México son los cinco países de donde se recibe el mayor número de peticiones<sup>2</sup>.

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 tres más vulnerados, el debido proceso legal y las garantías judiciales, salud y vida, especialmente de colombianos privados de la libertad en el exterior que de acuerdo con el número de peticiones registradas corresponde a 184.

Vale la pena destacar el registro de peticiones de colombianos desaparecidos en el exterior durante el presente año, en razón a que se incrementó este tipo de peticiones de manera considerable.

Cuadro 5. Registro de peticiones de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre colombianos desaparecidos en el exterior.

PAÍS	TOTAL
Venezuela	8
México	5
Ecuador	2

1 Artículos 15, 16 y 17 de la Ley 24 de 1992.

2 De acuerdo con el Sistema de Información Visión Web 2016: Venezuela 103; Ecuador 40; China 32; Panamá 25 y México 20.



PAÍS	TOTAL
España	2
Chile	2
Perú	2
Total	21

**Fuente:** Sistema de Información Visión Web-Defensoría del Pueblo 2016.

Se observa una disminución en el registro de peticiones en el año 2016 respecto al 2015, ya que se registraron 203 peticiones relacionadas con la atención en el cierre de la frontera colombo venezolana en agosto de 2015, de acuerdo con el reporte estadístico que arroja el Sistema de Información Visión Web.

#### *1.1.2.2 Verificación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en zonas de frontera*

En el tema de frontera, se ha venido trabajando bajo la concepción de un modelo de gestión defensorial, basado en la complementariedad del servicio que permita garantizar el acceso y la protección de los derechos en el marco de los distintos flujos migratorios.

A continuación se presentan los principales logros y actividades que se desarrollaron en el 2016:

##### *1.1.2.2.1 Jornadas descentralizadas*

En desarrollo de la función asignada al grupo de colombianos en el exterior por la Resolución 061 de 2014, de hacer seguimiento a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en frontera, por sus circunstancias inherentes a su condición fronteriza, se realizaron dos jornadas de atención descentralizada.

La primera de ellas en la Regional Guajira frontera con Venezuela, con el objetivo de registrar como colombianos a los menores indígenas del pueblo Wayúu de las rancherías asentadas en el municipio de Manaure; se convocó a la Registraduría Na-

cional del Estado Civil Seccional Manaure y a la Secretaría Municipal de Salud. Los resultados de la jornada fueron:

**Cuadro 6. Peticiones de registro de menores indígenas en zona de frontera. 10, 11 y 12 de mayo de 2016.**

TIPO DE REGISTRO	TOTAL
Registro civil de nacimiento	42
Tarjetas de identidad	133
Total	175

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil 2016.

A pesar de que el pueblo indígena Wayúu tiene la connotación de binacional, se mantienen las dificultades de registros civiles de connacionales indígenas que requieren acreditar su ciudadanía colombiana:

- a. Indígenas que vivían en Venezuela y actualmente se encuentran en el territorio nacional registrados por sus padres con diferentes apellidos y actualmente no se pueden registrar.
- b. Indígenas entre 70 y 77 años sin ningún documento de identificación que les permita acreditar su condición de colombianos o de venezolanos. En estos casos no se podía cedular porque no tenían el soporte de un registro civil de nacimiento.
- c. Indígenas que fueron registrados como hijos de sus tíos o hermanos.

De acuerdo con lo anterior se concluye que la falta de información frente a los procesos de registro es evidente, razón por la que se recomienda incrementar la presencia de la Registraduría para apoyar en la información, gestión y trámite de estos procesos.

La segunda de las jornadas descentralizadas se realizó en Turbo (Antioquia), regional frontera con Panamá, en la que la Defensoría del Pueblo en calidad de verificador natural de los derechos humanos de los extranjeros en el territorio nacional, trabaja por la garantía de los derechos de esa la población extranjera.



El grupo de colombianos en el exterior asumió con la Procuraduría General de la Nación el compromiso de caracterizar las necesidades básicas insatisfechas de la población cubana asentada en el municipio de Turbo, a razón de la restricción fronteriza impuesta por Panamá para evitar el tránsito de migrantes irregulares y determinar una cifra oficial aproximada de inmigrantes asentados, que permita a las instituciones tomar decisiones acertadas para el manejo de la contingencia.

Para el desarrollo de la actividad se organizó un puesto de mando unificado con las Secretarías de Salud, Gobierno y de Hacienda de Turbo, Defensoría Regional Urabá, Migración Colombia, Policía Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea, Procuraduría Regional Urabá e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidades convocadas para la realización del censo, así como la gestión de atención y posterior acompañamiento de los procesos administrativos migratorios. A partir de los resultados del censo elaborado, se concluye que:

#### **Cuadro 7. Registro de nacionales cubanos censados. 25, 26 y 27 de julio 2016.**

CENSO	TOTAL
Mujeres	452
Hombres	821
Total	1273

**Fuente:** Defensoría del Pueblo - archivo Oficina Asuntos Internacionales 2016.

#### **1.1.2.2.2 Informe defensorial sobre zonas de frontera**

Se ha realizado un trabajo coordinado por el Grupo de Colombianos en el Exterior, conformado en el 2016, con las Delegadas para los Derechos de la Población Desplazada, para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno y para los Derechos Indígenas y Minorías Étnicas, una mesa de trabajo con el fin de gestionar con el Despacho de la Defensoría del Pueblo la presentación del Informe Defensorial sobre Zonas de Frontera y realizar las gestiones para la conformación del Comité para los Asuntos de Frontera (CAF); proyectándose como instancia asesora en materia de vulneración a los derechos humanos de población, especialmente vulnerable, étnicas o no, en las regionales de frontera para elaborar recomendaciones de política pública.

La mesa de trabajo conformada junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), realizó los trámites para ejecutar la publicación del “Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera”, documento que tuvo como objeto desarrollar un diagnóstico sobre la situación actual fronteriza; impulsar desde la Defensoría del Pueblo una política nacional que dé respuesta a las necesidades humanitarias de los colombianos y extranjeros; e identificar al migrante como sujeto de derechos contemplando el enfoque incluyente y diferencial de los flujos migratorios en las fronteras terrestres colombianas.

En los temas relativos a la movilidad, en y a través de las fronteras, se consideró el estudio de ocho perfiles migratorios que se desarrollan en el cuerpo del texto, con especial atención en las personas que son o pueden llegar a ser víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Las zonas seleccionadas fueron elegidas en consideración de las dinámicas fronterizas para cada uno de los perfiles analizados, con el fin de hacer posible la toma de encuestas a las poblaciones de interés para este informe, teniendo en cuenta que estas regiones requieren en razón de sus características particulares, una aproximación especial que garantice los derechos de la población en situación de movilidad humana y de quienes residen en ellas.

#### *1.1.2.3 Atención a medidas cautelares y provisionales otorgadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

En su misión institucional “La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista”, en desarrollo de esta, adelanta acciones integradas, como proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones, así como fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario, razón por la cual participa en las mesas convocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para el seguimiento y concertación de las medidas cautelares y provisionales solicitadas al Estado colombiano, en situaciones de gravedad y urgencia para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto de una petición, por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, mecanismo previsto en los artículos 25 y 63.2 del reglamento de la CIDH.



Solo para el Estado colombiano por disposición de la Corte Constitucional, las medidas cautelares solicitadas por la CIDH, tienen fuerza vinculante, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su carácter es obligatorio en el orden interno en razón a que:

- a. Se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros.
- b. El Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud de artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno.
- c. El Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia.

A diferencia de las medidas cautelares, las medidas provisionales son un acto jurídico adoptado por un organismo internacional con funciones jurisdiccionales, de obligatorio cumplimiento para todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por ellos, es obligación 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.

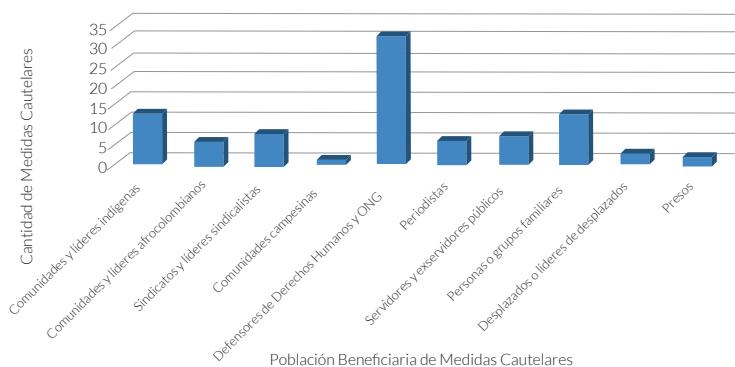
En la función de “Apoyar y asistir en la elaboración de los informes relacionados con medidas cautelares y provisionales otorgadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respectivamente, el Grupo de Colombianos en el Exterior solicita a las Defensorías Delegadas, Direcciones y Defensorías Regionales, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 396 de 2003, reportes de las gestiones defensoriales adelantadas con los beneficiarios de estas medidas especiales de protección, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia.

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 funciones es coordinando por el Grupo de Asuntos de Protección e Información sobre Derechos Humanos (GAPID), de acuerdo con la Resolución 736

de 2007, creadora de este grupo, en concordancia con el Decreto 3355 de 2009 y la Resolución 2011 de 2011.

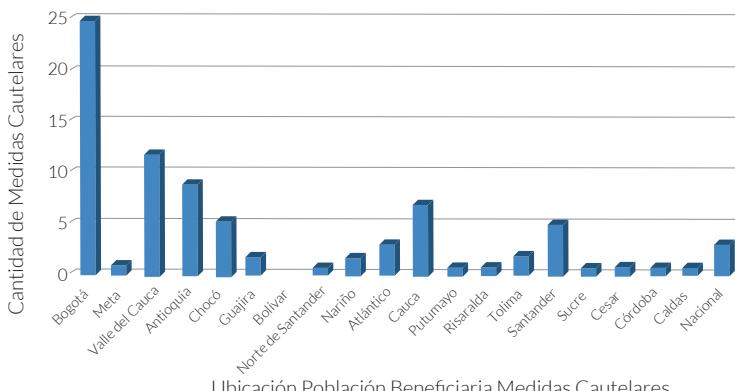
De acuerdo con la base de datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, remitida a la Defensoría del Pueblo por la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores, a 31 de diciembre de 2016 se tienen, para su seguimiento, vigentes las siguientes medidas cautelares:

**Gráfico 1. Medidas cautelares por grupo poblacional**



**Fuente:** Base de datos Sistema Interamericano de Derecho Humanos – 2016.

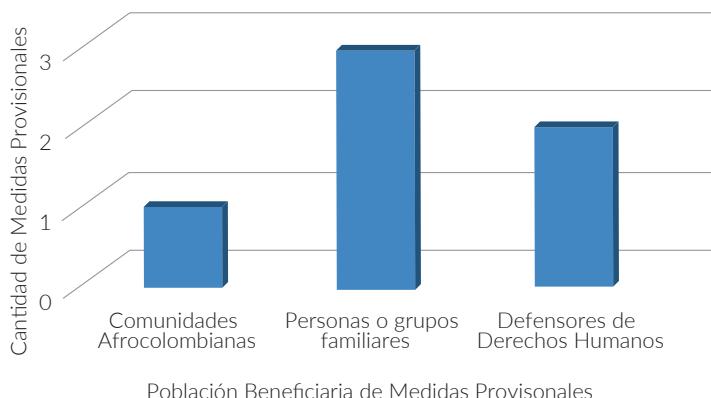
**Gráfico 2. Medidas cautelares por jurisdicción del grupo.**



**Fuente:** Base de datos Sistema Interamericano de Derecho Humanos – 2016.

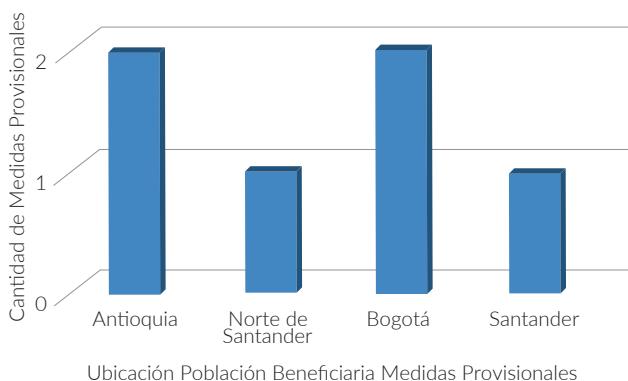


**Gráfico 3. Medidas provisionales por grupo poblacional.**



Fuente: Base de datos Sistema Interamericano de Derecho Humanos – 2016.

**Gráfico 4. Medidas provisionales por jurisdicción.**



Fuente: Base de datos Sistema Interamericano de Derecho Humanos – 2016.

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 8. Mesas de seguimiento y concertación asistidas.

MESAS CONVOCADAS	ANTECEDENTES	GESTIÓN DEFENSORIAL
Medida Cautelar MC. 363-11 José Ángel Parra	<p>El 30 de enero de 2015, mediante Resolución 3/2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó medidas cautelares para preservar la vida e integridad personal de José Ángel Parra Bernal quien padeció una enfermedad denominada Leucemia Mieloide Crónica y se encuentra recluido en el Establecimiento Penitenciario de Mediana y Alta Seguridad "La Picota", por el presunto delito, entre otros, de rebelión.</p> <p>Se solicitó al Estado colombiano adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de José Ángel Parra Bernal, en particular, proporcionar la atención médica especializada necesaria, tomando en cuenta su situación actual y su enfermedad.</p>	<p>Con el fin de concertar las medidas a adoptarse con el beneficiario y sus representantes, la Defensoría del Pueblo asistió durante el 2016 a tres reuniones interinstitucionales en la cárcel La Picota, con el objeto de hacer seguimiento a las recomendaciones de la CIDH, así como a los compromisos adquiridos por Entidades participantes de acuerdo con sus competencias y los de la Defensoría como la asignación de un Defensor Público para garantizarle al beneficiario asistencia jurídica en los procesos penales.</p> <p>La mesa solicitó al Inpec autorizar la visita de dos profesionales (médico y psicólogo) en medicina alternativa, la que efectivamente se autorizó, así como también las visitas médicas intramurales y la dieta e higiene recomendadas, dándose cumplimiento al protocolo de salud.</p> <p>La Defensoría solicitó al Director del Inpec un informe sobre la seguridad del interno, teniendo en cuenta su particular situación, informe que fue posteriormente remitido a la Defensoría Regional Bogotá.</p>
Medida Cautelar MC.197-05 ACIN	<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó el 31 de octubre de 2005 al Estado de Colombia la adopción de medidas cautelares a favor de nueve (9) líderes de la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), con el fin de proteger su vida e integridad personal.</p>	<p>La Oficina de Asuntos Internacionales con el apoyo del defensor comunitario encargado de la gestión defensorial de los cabildos indígenas del Cauca, presentó a la mesa interinstitucional convocada en la ciudad de Popayán, un documento con información completa y actualizada sobre la situación de estas comunidades indígenas en el norte del Cauca, así como los informes de riesgos, del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); y se dejó planteada la posibilidad de levantar a algunos beneficiarios las medidas individuales.</p>
Medidas Cautelares MC.301-08 CRIC.	<p>El 16 de enero de 2009, la CIDH solicitó la adopción de medidas cautelares para proteger la vida y la integridad personal de 32 dirigentes y asesores del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).</p>	<p>El tema de esta reunión no son las medidas a favor de unas personas particulares, sino la protección general a los pueblos indígenas. El defensor comunitario hace una presentación del acompañamiento de la Defensoría a estas comunidades y entrega informe.</p>
Medidas Cautelares MC. 255-11 NASA	<p>El 10 de noviembre de 2011, la CIDH, recomienda al Estado colombiano la adopción de medidas para proteger la vida y la integridad personal del pueblo indígena Nasa de los resguardos Toribío, San Francisco, Tacueyó y Jambaló en Colombia, e investigar los hechos que dieron lugar a las medidas cautelares.</p>	<p>Adicional al tema de la seguridad se destaca el que existe frente a los lugares sagrados de la comunidad el de la minería ilegal en el territorio. La Defensoría del Pueblo entrega a la Cancillería un informe construido con el apoyo de la Delegada de colectivo y medio ambiente. Los de seguimiento a esta comunidad indígena son presentados por el defensor comunitario y los de riesgo entregados por el SAT.</p>



MESAS CONVOCADAS	ANTECEDENTES	GESTIÓN DEFENSORIAL
Medida Cautelar MC. CSPP	<p>El dia 30 de julio de 1999 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en virtud del artículo 29 (2) de su anterior reglamento, solicitó adoptar medidas cautelares a favor de los miembros del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, en adelante CSPP o el Comité. En consecuencia, la CIDH recomendó adoptar medidas eficaces para proteger la vida e integridad personal de los miembros del Comité en particular, aquellos de las Seccionales Atlántico, Norte de Santander y Tolima; e investigar los orígenes de los actos intimidatorios.</p>	<p>Convocada en Bogotá el 26 de mayo de 2016, en esta mesa de concertación los beneficiarios lamentan que en la reunión no se encuentren presentes delegados del INPEC y del Ministerio de Justicia, pues recuerdan que existe un compromiso en el sentido de concertar un protocolo de ingreso exclusivo para la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, en el que se avala que la organización pueda realizar visitas a sindicados en las cárceles.</p> <p>Teniendo en cuenta la anterior presentación, la Defensoría del Pueblo sugiere revisar el marco legal de la propuesta, en el entendido de que esta excede las recomendaciones de la CIDH al Estado colombiano, y en principio no deberían ser objeto de seguimiento y discusión en la mesa de trabajo convocada. Dicha objeción quedó a consideración de la secretaría técnica que ejerce la Cancillería.</p>
Medidas Cautelares MC:641-12 Sinaltrainal	<p>Mediante escrito fechado 28/01/2002, la CIDH, solicitó medidas cautelares a favor del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos (Sinaltrainal), recomendando que en consulta con los peticionarios y las personas protegidas, el Estado colombiano pueda extremar medidas para proteger la vida e integridad personal de Luis Alberto Díaz Correa, William Mendoza Gómez, Óscar Gilardo, Luis Adolfo Cardona, Hernán Manco, Wilson Castro Padilla y Juan Carlos Galvis; e investigar los hechos denunciados.</p>	<p>Se hace seguimiento al estado actual de aplicación de las Medidas Cautelares, especialmente al proceso de concertación entre la Unidad Nacional de Protección (UNP), los peticionarios y beneficiarios para la adopción de medidas de protección cuya última reunión se llevó a cabo en la sede de la UNP el 7 de octubre de 2015.</p> <p>La Secretaría Técnica liderada por la Cancillería ha venido solicitando a la Fiscalía General de la Nación información sobre la denuncia interpuesta por la ocupación de la sede de Sinaltrainal en el municipio de Carepa (Antioquia), la cual fue incendiada en diciembre de 1996 y posteriormente ocupada por desconocidos, en la cual la Fiscalía continúa con las investigaciones y los procesos abiertos, la cual es parte de los factores para la continuación de la medida cautelar.</p>
Medida Cautelar MC.265-02 Emberá Chamí	<p>Mediante comunicación del 15 de marzo de 2002 la CIDH solicitó medidas cautelares al gobierno colombiano y adoptar, de conformidad con los peticionarios y el CRIDEC (Consejo Regional Indígena de Caldas): Las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de los miembros de Cañamomo-Lomaprieta, San Lorenzo, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, Escopetera Pirza, Totumal, La Trina, La Albania, Cerro Tacón y La Soledad; protección de los miembros del CRIDEC; y los mecanismos de protección para las comunidades (incluyendo auxilio para su desplazamiento de resultar necesario).</p>	<p>Con la asistencia de las defensoras comunitarias que hacen seguimiento a estos resguardos indígenas en la Defensoría Regional Caldas, se atendió la convocatoria a esta mesa de concertación donde se puso de presente la necesidad de dar solución a la situación militar de los jóvenes indígenas Emberá Chamí teniendo en cuenta que faltan muchos jóvenes por definir su situación militar debido a que no se atiende el enfoque diferencial étnico.</p> <p>La Defensoría solicita que a la reunión convocada por el Ejército participen la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías, así como la Oficina de Registro del Ministerio del Interior, ya que la información que tiene dicha Cartera sobre el censo de comunidades indígenas no está actualizada.</p>

MESAS CONVOCADAS	ANTECEDENTES	GESTIÓN DEFENSORIAL
Medidas Cautelares MC. 12-19  Yomaira Mendoza	El 13 de agosto de 2014, la CIDH, en virtud del artículo 25 de su Reglamento, solicitó adoptar medidas cautelares a favor de Yomaira Mendoza, Enrique Cabezas, Raúl Palacios y Enrique Petro; y adoptar las medidas para garantizar que estos líderes y lideresas puedan desarrollar sus actividades sin ser objeto de actos de violencia y hostigamientos por el ejercicio de sus funciones.	<p>La discusión central en esta mesa de trabajo realizada en las instalaciones de la Cancillería, se orientó en si la cercanía de la Fuerza Pública con la comunidad los pone en riesgo. Pese a ello, las unidades se capacitan constantemente en el respeto de los DD. HH. y del DIH y saben que deben mantener distancia con la población civil.</p> <p>Se propuso a la Defensoría del Pueblo realizar más capacitaciones a las unidades en terreno para poder generar mayor sensibilización a quienes participan directamente en las operaciones.</p>
Medida Cautelar  Emberá Katío del Alto Sinú	La CIDH en comunicación de 4 de junio de 2001, solicitó al Estado de Colombia adoptar medidas cautelares con el fin de garantizar la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad Emberá Katío del Alto Sinú.	<p>La Defensoría del Pueblo desde la reactivación de la Comisión Mixta de Verificación en noviembre de 2015, está realizando visitas periódicas a terreno. Desde julio de 2016 se han visitado las 24 comunidades que están en el territorio e iniciado un diagnóstico sobre su situación. De acuerdo con lo encontrado, se elaboró un cronograma con actividades de capacitación y se hizo una mesa de trabajo en terreno para explicarles los alcances de los acuerdos, pues experimentan temor frente al Punto Campamentario Transitorio (PCT) que se encuentra ubicado en la vereda El Gallo muy cerca de sus resguardos.</p>
Medida Cautelar MC. 140-14  Alto guayabal  Coredocito	La CIDH en comunicación del 25 de febrero de 2010, solicitó medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal de 87 familias de la Comunidad Alto Guayabal Coredocito del pueblo indígena Emberá, Resguardo Urabá Jiguamandó, municipio del Carmen del Darién.	<p>Señala la comunidad tener problemas de salud, de educación, de vivienda, entre otros, sin respuesta institucional efectiva que lleve a atender sus necesidades. Se les aclara que los problemas sociales desbordan la competencia de la mesa y se procede a informar del estado de las investigaciones en la Fiscalía. La Defensoría entrega a la Cancillería informes de riesgos del SAT.</p>
Medida Cautelar MC: 152-14  "La Playita"	Con Resolución 25/2014 de fecha 15 de septiembre, la CIDH recomendó al Estado medidas cautelares a favor de 1028 personas que conforman 302 familias afrocolombianas que residen en el espacio humanitario barrio "La Playita", con el fin de proteger su vida e integridad; e investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y prevenir su posible repetición.	<p>En el 2016 se realiza la tercera reunión de seguimiento y concertación de las medidas cautelares a favor de las familias afrocolombianas del barrio "La Playita" con la participación de la Oficina de Asuntos Internacionales y el acompañamiento de la Delegada para Indígenas y las Minorías Étnicas que apoyó la construcción de los informes de gestión defensorial a través del defensor comunitario que atiende esta comunidad.</p> <p>Adicionalmente, la Delegada de Víctimas colaboró en la recepción de las declaraciones de algunos beneficiarios de estas medidas para que fueran incluidos en el Registro Único de Víctimas.</p>



MESAS CONVOCADAS	ANTECEDENTES	GESTIÓN DEFENSORIAL
Medida Cautelar MC:70-99 Cacarica	El 17 de diciembre de 1997, la CIDH dio medidas cautelares para preservar la vida e integridad de las personas desplazadas forzosamente de sus residencias quienes se encuentran viviendo en los campamentos de Turbo en el coliseo deportivo y en los albergues construidos para ellos. Asimismo, ordenó al Estado investigar los hechos cometidos en contra de esta comunidad de la cuenca del río Cacarica y sancionar a los responsables.	Se Manifiesta preocupación por la movilización de militantes de las "Autodefensas Gaitanistas de Colombia a la vista de las Bases Naval y Militar de la zona. Insisten que el Ejército entra a la zona humanitaria desconociendo la restricción que existe de personal armado en dicho lugar por lo que solicitan se dispongan puntos perimetrales para que el Ejército realice sus operaciones.  La Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, responsable del seguimiento a esta comunidad, acompañó esta mesa, y remitió por solicitud del Ejército un informe defensorial que confirma la situación planteada.
Medidas Cautelares MC. 21-05 Wiwas	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en virtud del artículo 25 de su Reglamento mediante comunicación del 4 de febrero de 2005, solicitó al Estado colombiano adoptar medidas cautelares a favor del Pueblo Indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta.  En consecuencia, solicitó adoptar las medidas para preservar la vida e integridad personal del pueblo Wiwa respetando su identidad cultural y protegiendo la especial relación que tienen con su territorio. Solicitó de igual forma brindar atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento y de la crisis alimentaria, en particular a las niñas y niños del pueblo indígena; y concertar medidas de protección colectiva incluyendo la presencia de un defensor comunitario.	Con el fin de habilitar espacios que permitan fortalecer en la práctica las relaciones entre las autoridades tradicionales del pueblo Wiwa y las instituciones públicas de carácter regional y nacional, en relación con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por dichas autoridades en el marco de estas medidas, la Defensoría del Pueblo fue convocada en 2016, a dos mesas de trabajo realizadas en San Juan del Cesar (Guajira), y en la ciudad de Valledupar.  Desde las Mesas de Trabajo se propuso implementar medidas de promoción y protección de los derechos humanos del pueblo Wiwa, atendiendo a sus procedimientos y costumbres, se transmitieron las quejas presentadas a las autoridades competentes, sobre las violaciones a los derechos humanos del pueblo indígena y; ante la solicitud del líder de la comunidad Pedro Loperena de verificar la situación de salud de Sebastián Mojica, la Defensora de la Regional Guajira realizó una visita a la cárcel de Riohacha.
Medida Cautelar MC. 629-03 Comisión Intereclesial de Justicia y Paz	El 8/09/2003, la CIDH solicitó adoptar medidas cautelares para los integrantes de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, garantizar que puedan continuar con su labor de promoción y defensa de los derechos humanos en Colombia e investigar las amenazas en su contra.	El representante de la Comisión pone a consideración de la mesa la posibilidad de que los esquemas de protección utilizados por el Padre Franco y Abilio Peña, no porten armas de dotación.  La Defensoría apoyó a la mesa, que en pleno puso de presente las implicaciones y riesgos que tendría el funcionario que desempeña esta labor sin su arma de dotación. Quedó pendiente la decisión para una próxima reunión.

Fuente: Defensoría del Pueblo - archivo Oficina Asuntos Internacionales 2016.

### 1.1.3 Cooperación internacional

El Grupo de Cooperación Internacional, en cumplimiento del 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 organismos internacionales propiciando el intercambio de experiencias, conocimientos y recursos. A continuación se dará cuenta de los principales resultados de gestión del Grupo:

#### 1.1.3.1 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 en 2016.

**Cuadro 9. Acuerdos y convenios suscritos en 2016.**

CONVENIOS/ACUERDOS	OBJETO DEL CONVENIO	DURACIÓN	
		Fecha de inicio	Fecha de finalización
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)	Desarrollar conjuntamente y mantener una asociación de calidad basada en un compromiso humanitario común, orientado hacia la protección de los refugiados y otras personas de interés de Acnur y la mejora de la dignidad humana y el bienestar de las personas atendidas.	01/01/2016	31/12/2016
Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC)	Aunar esfuerzos y establecer canales de cooperación para la ejecución de proyectos conjuntos y actividades que tengan como objetivo la promoción y garantía del goce efectivo de los derechos humanos y el uso de estrategias de dimensión cultural como herramienta de desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables.	01/08/2016	01/08/2019
Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad)	Aunar esfuerzos para desarrollar acciones a través de programas, proyectos y gestión del conocimiento para impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, y así contribuir al desarrollo, la paz y la equidad duradera y sostenible.	01/08/2016	01/08/2017



CONVENIOS/ACUERDOS	OBJETO DEL CONVENIO	DURACIÓN	
		Fecha de inicio	Fecha de finalización
Instituto Alemán para los Derechos Humanos	Desarrollar acciones de cooperación entre la Defensoría y el DIMR, a fin de fortalecer a la Entidad en el tema de Empresas y Derechos Humanos y en la implementación del marco de Naciones Unidas, en sus tres pilares: Proteger, Respetar y Remediar donde se remarca el papel preponderante de las instituciones de derechos humanos.	26/08/2016	26/08/2017
Consejo Noruego para Refugiados	Desarrollar acciones de cooperación entre la Defensoría y el NCR, a través de programas, proyectos y gestión de conocimiento para impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, y así contribuir al desarrollo, la paz y la equidad duradera y sostenible.	26/08/2016	26/08/2018
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	El objeto del presente memorando de entendimiento es el de desarrollar acciones de cooperación entre la Defensoría del Pueblo y la OIM, a través de programas, proyectos y gestión del conocimiento para impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, y así contribuir al desarrollo, la paz y la equidad duraderas y sostenibles, y a una migración en beneficio de todos.	03/08/2016	03/08/2017
Defensoría del Pueblo de Santa Fe	Establecer canales de colaboración mediante el intercambio de conocimientos y experiencias de interés común, en el ámbito de las competencias de las partes, que permitan optimizar la gestión de ambas instituciones en la protección de los derechos de la ciudadanía, con especial énfasis en temas relacionados a la resolución pacífica de conflictos, la mediación comunitaria, la atención a las víctimas y la protección de la niñez y la adolescencia.	22/10/2016	22/10/2018
Instituto BERG	Promover la defensa de los derechos humanos como instrumento de desarrollo. El ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las comunidades que se encuentran en estado de vulnerabilidad se traduce en mejores índices de desarrollo.  Adelantar programas y estrategias para impulsar el liderazgo en la defensa y el respeto de los derechos humanos en las nuevas generaciones, a través de la promoción de una política educativa que permita legitimar al otro desde la tolerancia y convivencia pacífica.	28/11/2016	28/11/2020

CONVENIOS/ACUERDOS	OBJETO DEL CONVENIO	DURACIÓN	
		Fecha de inicio	Fecha de finalización
Usaid - Chemonics	Desarrollar proyectos con las diferentes Delegadas de la Defensoría del Pueblo, a través de los cuales se pone a disposición recursos económicos y apoyo técnico, que permitan dar inicio a acciones conjuntas de impacto en las regiones focalizadas del país de común acuerdo.	22/12/2016	31/03/2019

#### *1.1.3.1.1 Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo del Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Colombia*

En el marco del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Colombia, se establecieron cinco líneas de trabajo para la gestión articulada en la zona de frontera y el intercambio de información, las cuales se han venido desarrollando por mesas de trabajo de la siguiente manera: 1) Inmigración, refugio y desplazamiento, 2) Trata de personas, puntos críticos y frontera, 3) Privados de libertad y mecanismo de prevención de la tortura, 4) Discriminación y atención prioritaria, 5) Ambiente.

Como resultado del trabajo conjunto de las dos instituciones se han realizado las siguientes actividades:

- Visita a la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador para la documentación del caso de la comunidad indígena AWA localizada en San Lorenzo, Esmeraldas; Ecuador y Tumaco (Nariño) Colombia. Durante la visita se recogieron insumos que permitieron incidir en la garantía efectiva de los derechos de la comunidad indígena AWA, quienes han sufrido impactos negativos sobre sus derechos, debido a las actividades de extracción minera y la presencia de actores armados ilegales en la frontera.
- Misión Fluvial Binacional con Acnur y Defensorías del Pueblo de Ecuador y Colombia, para identificar la situación de la población y elaborar un informe binacional –noviembre de 2016-. Durante la misión con las Defensorías de ambos países y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), se realizó una acción conjunta de monitoreo a las comunidades localizados en la frontera (línea fronteriza de los ríos Putumayo y San Miguel) para identificar la situación de derechos humanos de la población en la zona, conocer la visión de las comuni-



dades acerca de la etapa de posacuerdo, principalmente de la población vulnerable, y realizar un monitoreo de los retornos a Colombia.

- Jornadas de capacitación sobre los trámites de repatriación a los internos de nacionalidad ecuatoriana recluidos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Tumaco, Nariño y Buenaventura. Con estas jornadas se buscó fortalecer los procesos de repatriación de personas condenadas a sus países de origen, brindando asesoría sobre el contenido y alcance del reglamento y procedimiento de repatriación de personas sentenciadas entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de Ecuador.

Las actividades previamente descritas permitieron un trabajo articulado en la visibilización de la situación en la frontera colombo-ecuatoriana, generando acciones de protección coordinadas en la atención de situaciones de riesgo que fueron identificadas.

#### **Instituto Alemán para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia**

En el marco del primer memorando de entendimiento entre el Instituto Alemán para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de Colombia, enfocado en el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos en el tema de empresas y derechos humanos, se han adelantado las siguientes acciones:

- Primer taller sobre el tema de empresas y derechos humanos. En este taller se propició un espacio de diálogo entre todos los actores involucrados en el marco de la extracción minera en Antioquia, Guajira y Cesar. De igual manera, se contó con la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos de Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, México y Guatemala.
- Taller de trabajo con las Defensorías Regionales para el fortalecimiento institucional.
- Talleres de trabajo en el Cesar y La Guajira con sociedad civil, comunidades, autoridades locales y empresas. Se realizó esta actividad con el fin de evaluar la problemática de la minería desde las diferentes visiones de los actores.

Con estas iniciativas se busca fortalecer la actuación de la Defensoría del Pueblo en materia de empresas y derechos humanos.

### *1.1.3.2 Proyectos de cooperación nacional e internacional ejecutados en el 2016*

La Defensoría del Pueblo con el apoyo de la cooperación nacional e internacional ejecutó en el 2016 trece (13) proyectos, los cuales estuvieron alineados con los énfasis de acción del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Defensoría del Pueblo 2013-2016.

En el marco del énfasis “Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” y “Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz”, se desarrollaron actividades de proyectos con diversos cooperantes, entre los cuales está:

#### *1.1.3.2.1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)*

En el marco del Plan Cuatrienal 2015-2019 suscrito entre el Gobierno colombiano y Acnur, se trazaron líneas estratégicas y acciones de cooperación en materia de asistencia técnica y soporte para la atención y la búsqueda de soluciones para la población desplazada.

La Defensoría del Pueblo hace parte del Plan Cuatrienal, a través de la ejecución de los proyectos concertados con las Delegadas para los Derechos de la Población Desplazada; Infancia, Juventud y Adulto Mayor; Mujeres y Asuntos de Género; y para los asuntos indígenas y minorías étnicas, como resultado de la gestión en 2016, se destacan las siguientes contribuciones:

- Descentralización de la acción defensorial por medio de la presencia permanente de servidores en terreno que acompañan a las comunidades más vulnerables y vulneradas por el conflicto armado.
- Fortalecimiento de la atención especializada a niños, niñas y adolescentes en situación o riesgo de desplazamiento y víctimas de violencia en el marco del con-



flicto armado interno, en los municipios de San José del Guaviare y Buenaventura (Valle del Cauca).

- Impulso de la gestión de estrategias de protección comunitarias ante los entes territoriales competentes, elaboradas de manera participativa con organizaciones de mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, desplazadas o en riesgo de desplazamiento.
- Promoción del diálogo intercultural para la resolución de conflictos intra e interétnicos de comunidades indígenas y afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento.

#### *1.1.3.2.2 Embajada de Suecia*

La Embajada de Suecia ha apoyado los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para sentar las bases de una paz sostenible y duradera mediante la ejecución de actividades articuladas con el Programa de Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las dependencias participantes en el proyecto al interior de la Defensoría del Pueblo son la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, la Oficina de Asuntos Internacionales y la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

#### *1.1.3.2.3 Embajada de Suiza*

La Embajada de Suiza cuenta con una estrategia enfocada en programas de ayuda humanitaria, desarrollo sostenible, construcción de paz y derechos humanos. Durante el 2016, apoyó a las Delegadas para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno y para los Asuntos Agrarios y Tierras, con el proyecto “La Defensoría del Pueblo impulsa el goce efectivo de derechos de los destinatarios de la restitución de tierras”, cuyo objetivo es el de contribuir a la implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en el marco de la Ley de Víctimas con una perspectiva de goce efectivos de derechos.

#### 1.1.3.2.4 GIZ

En el marco del programa “Seguridad, reconstrucción y paz”, la GIZ adelanta proyectos que buscan apoyar a la construcción de la paz en Colombia. Para el caso de la Defensoría del Pueblo, la GIZ ha gestionado una microacción de nivel local con la Defensoría Regional Guaviare con el objeto de generar líneas estratégicas dirigidas a la cooperación y a los servidores públicos de la institucionalidad local para que brinden una atención e intervención con enfoque diferencial y acción sin daño, dirigida a pueblos indígenas en peligro de extinción física y cultural –Auto 004/2009-. Para su efecto se realizó la producción de un material pedagógico sobre acción sin daño de manera participativa con los pueblos Jiw y Nukak y el foro “Construcción de Lineamientos de Atención para los Pueblos Indígenas Jiw y Nukak a partir de las experiencias institucionales”.

#### 1.1.3.2.5 ONU - Mujeres

ONU – Mujeres se rige por la Estrategia País 2014-2017, la cual tiene por objetivo apoyar al Estado colombiano en el empoderamiento político y económico de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencias. Enfocado en las líneas temáticas: Violencia contra las mujeres, paz y seguridad; liderazgo y participación política; y empoderamiento económico.

El apoyo técnico y financiero brindado por ONU – Mujeres a la Defensoría del Pueblo ha contribuido con el ajuste metodológico e institucional de la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH –Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT)–, con el fin de consolidar la incorporación del enfoque de género en sus desarrollos misionales, operativos y funcionales en el contexto de los retos del país ante eventuales escenarios de posacuerdo; y en el horizonte de la construcción de la paz. A su vez, se ha conllevado al fortalecimiento del modelo de atención jurídico y psicosocial a mujeres víctimas sobrevivientes de violencia basada en género/violencia sexual (VBG/VS) de la Defensoría del Pueblo y a la cualificación de los liderazgos, habilidades para la incidencia y las agendas de género de las representantes del sector mujer de las Mesas Departamentales de Víctimas.



#### *1.1.3.2.6 Unicef*

Bajo el mandato de Unicef que busca contribuir a que los niños, las niñas y los adolescentes colombianos puedan vivir en un país donde el Estado y la sociedad garanticen la materialización de sus derechos, la inclusión social y la no violencia en el marco de la legislación nacional; se ha coordinado una consultoría con la Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH a fin de identificar amenazas, riesgos y vulnerabilidades derivados del conflicto armado y su impacto en la situación humanitaria de las comunidades educativas.

#### *1.1.3.2.7 Usaid – Chemonics*

Chemonics se encuentra a cargo de la ejecución del Programa de Derechos Humanos durante los años 2016 a 2019, el cual es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los componentes a desarrollar son: Promoción de una cultura de los derechos humanos; prevención de las violaciones a los derechos humanos y respuesta a las violaciones a los derechos humanos.

Durante el 2016, la Defensoría del Pueblo ha iniciado el proceso de planeación con Chemonics, para la ejecución de proyectos a partir de 2017. No obstante, se realizó un trabajo puntual de pedagogía de paz con la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH., sobre la cual se brindó información a comunidades de diferentes departamentos sobre los aspectos esenciales del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC en el período de preplebiscito, conservando la imparcialidad e independencia que caracteriza a esta Entidad.

#### *1.1.3.2.8 Usaid – OIM*

La OIM a partir del análisis del contexto del país, ha formulado su estrategia para el periodo 2015-2019, basándose en tres Objetivos Estratégicos (OE) que buscan apoyar a las entidades del Gobierno nacional, territorial y local, los migrantes, las comunidades y demás socios de la sociedad civil a gestionar procesos migratorios de manera ordenada y humana:

OE1. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Estado para promover una migración ordenada a nivel territorial, nacional, regional e internacional con enfoque de desarrollo sostenible.

OE2. Contribuir en la respuesta a emergencias y desastres y a la gestión del riesgo con enfoque territorial.

OE3. Facilitar procesos para la construcción de la paz, que favorezcan la migración ordenada en un marco de derechos humanos.

En el marco de su Estrategia, la OIM ha apoyado a la Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y el adulto mayor, mediante el diseño e implementación de estrategias de protección integral de NNA desvinculados de grupos armados ilegales o en riesgo de reclutamiento y violencias asociadas al conflicto armado. De igual manera ha cooperado con la Delegada para los derechos de la mujer y asuntos de género a través del fortalecimiento a los mecanismos de género territoriales con una nueva fase del diplomado virtual para la incorporación del enfoque de género en la acción pública de la Delegada.

#### Cuadro 10. Proyectos de cooperación ejecutados en 2016

ÉNFASIS DE ACCIÓN (PEI-DP)	COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	DEPENDENCIA RESPONSABLE
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz			Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.
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	Oficina de Asuntos Internacionales  Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH..



ÉNFASIS DE ACCIÓN (PEI-DP)	COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	DEPENDENCIA RESPONSABLE
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Acnur	Acción regionalizada para la protección y restitución de derechos a población en riesgo.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.
	Acnur	Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo, para la atención y protección a niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación o riesgo de desplazamiento, en el marco del conflicto armado y el posacuerdo.	Defensoría Delegada para los Derechos de la Infancia, Juventud y Adulto Mayor.
	Acnur	Estrategias para la protección integral con organizaciones de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, desplazadas o en riesgo de desplazamiento.	Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
	Acnur	Fortalecimiento del diálogo intercultural en casos de conflictos interétnicos e interétnicos para contribuir en la construcción de la paz	Defensoría Delegada para los Indígenas y Minorías Étnicas.
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Embajada de Suiza	La Defensoría del Pueblo impulsa el goce efectivo de derechos de los destinatarios de la restitución de tierras.	Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno.
			Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.
			Dirección Nacional de Defensoría Pública - Grupo de Representación Judicial a Víctimas.
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	GIZ - Regional Guaviare.	Acciones conjunta entre GIZ y la Defensoría Regional de Guaviare.	Defensoría Regional Guaviare.

ÉNFASIS DE ACCIÓN (PEI-DP)	COOPERANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	DEPENDENCIA RESPONSABLE
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	ONU - Mujeres	Fortalecimiento y cualificación de la participación de mujeres en las instancias y mecanismos de participación en el marco de la Ley de Víctimas 1448.	Delegada para orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado interno.  Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
	ONU - Mujeres	Apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento del modelo de atención jurídico y psicosocial a mujeres víctimas sobrevivientes de VBG/VS de la Defensoría del Pueblo.	Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
	ONU - Mujeres	Ajuste metodológico y operativo de la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH – Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.	Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH.
Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz	Unicef	Consultoría para la identificación de las afectaciones derivadas del conflicto armado y su impacto en las comunidades educativas.	Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humano y DIH.
	Usaid -Chemonics	Foros regionales para un voto informado –alianza con Defensoría del Pueblo–.	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de DD. HH.
	Usaid – OIM	Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo para el desarrollo de estrategias de protección, con énfasis en reintegración y prevención.	Delegada para los Derechos de la niñez, la Juventud y el Adulto Mayor.
	Usaid – OIM	Fortalecimiento a los mecanismos de género territoriales con una nueva fase del diplomado virtual para la incorporación del enfoque de género en la acción pública de la Delegada de Mujer y Género de la Defensoría del Pueblo.	Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género..
Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente	APC – Defensoría del Pueblo de Perú.	Fortalecimiento de capacidades institucionales para la defensa y protección del derecho de acceso a servicios públicos de agua y alcantarillado, energía, transporte y seguridad vial.	Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente.

Fuente: Oficina de Asuntos Internacionales.



### 1.1.3.2.9 Aportes de cooperación nacional e internacional recibidos en 2016

Los aportes financieros no reembolsables de la cooperación internacional dirigidos a la Defensoría del Pueblo desde el 2015 han disminuido considerablemente conforme se refleja en informes de años anteriores. Este resultado se estima como consecuencia de la evaluación de la Declaración de París en Colombia que ubica al país en una categoría de renta media alta.

Sumado a lo anterior, la crisis financiera de los países europeos ha conllevado a la reducción y priorización de sus donaciones dirigidas a países con menos capacidad económica que la de Colombia para dar cumplimiento a las diferentes políticas sociales, ambientales y económicas, entre ellas las de orden internacional como lo son los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Sin embargo, durante el 2016 ante la expectativa de la firma del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se proyectó contar con el apoyo de la cooperación internacional frente a las diferentes responsabilidades asignadas a la Defensoría del Pueblo para su respectiva implementación. La cooperación asumió una posición prudente en espera de que Colombia firmara el Acuerdo de Paz, con el fin de gestionar la consolidación de alianzas y voluntades entre la cooperación internacional y las instancias que tendrían a su cargo la implementación del Acuerdo. Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se prevé para el 2017 materializar los compromisos adquiridos.

En el marco de los acuerdos y/o convenios suscritos entre los cooperantes y la Defensoría del Pueblo, fueron desembolsados los siguientes recursos no reembolsables durante el 2016:

**Cuadro 11. Aportes de cooperación nacional e internacional año 2016.**

COOPERANTE	VALOR APORTADO*
Acnur	1.221.576
Embajada de Suecia /PNUD	2.637.860
Embajada de Suiza	245.166

COOPERANTE	VALOR APORTADO*
ONU - Mujeres	876.265
Usaid - Chemonics	20.735
Usaid - OIM	295.000
<b>TOTAL APORTES DE LA COOPERACIÓN</b>	<b>5.296.602</b>

**Fuentes:** Subdirección Financiera. Cooperantes.

\* Cifras expresadas en miles de pesos - Algunas cifras están sujetas a la confirmación del cooperante.

## 1.2 Control interno

De acuerdo a la Ley 87 de 1993, las entidades del Estado están obligadas a contar con Sistemas de Control Interno con el fin de mejorar su desempeño institucional, este mejoramiento se realiza mediante el fortalecimiento continuo de los controles al interior de la entidad y de los procesos de evaluación que debe llevar la Oficina de Control Interno. Dentro de las actividades específicas enmarcadas en la Ley 87 de 1993 y que cumple la Oficina, se encuentran: Valoración del riesgo; acompañamiento y asesoría; evaluación y seguimiento; fomento de la cultura del control y relación con entes externos.

Ahora bien, frente a la evaluación del Sistema, este se realiza a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI); instrumento que contribuye a asegurar que la gestión administrativa de la Defensoría cumpla con la misión y los objetivos propuestos con eficiencia y eficacia, dando así cumplimiento a la normatividad y políticas de Estado.

Entre lo obtenido en las vigencias 2013, 2014 y 2015, los resultados entre sí son comparables por responder a una metodología y niveles de valoración implementadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Los resultados muestran que el MECI se ha venido fortaleciendo en la mayoría de los elementos, pero aún requiere mejoras en algunos aspectos:



**Cuadro 12. Fortalecimiento del MECI en la Defensoría.**

FACTOR	2016		2015		2014	
	PUNTAJE	NIVEL	PUNTAJE	NIVEL	PUNTAJE	NIVEL
ENTORNO DE CONTROL	3,23	INTERMEDIO	3,18	INTERMEDIO	4,85	AVANZADO
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	4,16	SATISFACTORIO	4,06	SATISFACTORIO	4,25	SATISFACTORIO
DIRECCIONAMIENTO ESTRÁTÉGICO	3,86	SATISFACTORIO	4,17	SATISFACTORIO	3,2	INTERMEDIO
ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS	3,39	INTERMEDIO	5	AVANZADO	3,45	INTERMEDIO
SEGUIMIENTO	4,26	SATISFACTORIO	4,54	SATISFACTORIO	4,16	SATISFACTORIO
INDICADOR DE MADUREZ MECI	69,55	SATISFACTORIO	79,75	SATISFACTORIO	74,55	SATISFACTORIO

**Fuentes:** Defensoría del Pueblo.

Frente a la comparación del resultado alcanzado del 69.55 vigencia 2016, con respecto a lo obtenido en la vigencia 2015, se observa una disminución porcentual del 10.2; incidencia reflejada en el ítem “Administración del riesgo” por pasar al nivel intermedio después de estar en el nivel “avanzado”.

No obstante, conforme a la escala valoración establecida por la Función Pública, la entidad se mantuvo en el margen satisfactorio “La entidad cumple de forma completa y bien estructurada con la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno, se toman acciones derivadas del seguimiento y análisis de la información interna y externa, permitiendo la actualización de sus procesos...”.

Respecto al cronograma aprobado por el Comité de Coordinación de Control Interno para la vigencia 2016, se ejecutaron actividades en el marco de la Ley 87 de 1993 con autonomía y neutralidad.

Conforme a cuadro adjunto, se detallan los roles definidos en la Ley 87 de 1993 y lo desarrollado por la Oficina en el nivel estratégico, misional y de apoyo, así como el porcentaje de cumplimiento al Plan de Acción Anual (PAA) vigencia 2016.

### Cuadro 13. Actividades en el nivel estratégico, misional y de apoyo.

Actividades enmarcadas en la Ley 87 de 1993	Porcentaje de cumplimiento Vigencia 2016
Acompañamiento y Asesoría:	
Subdirección Financiera: al Pago de impuestos	97,83%
Subdirección Administrativa: Plan de Compras y Grupo de Bienes	
Evaluación y Seguimiento:	
SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública); SGC (Sistema de Gestión de Calidad); Strategos (Sistema de Información); Gestión Financiera; Gestión Presupuestal; mapa de riesgos de Gestión; Rendición de Cuentas; Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano; Gobierno en Línea	
Seguimiento a Planes de Mejoramiento:	
• Direccional Estratégico	
Prauditoria y Auditoria Externa al Sistema de Gestión de Calidad	92,87%
• Misional	
Regionales: Ocaña; Guainía; Cesar; Cauca; San Andrés	
Nivel central: Grupo de Recepción y análisis a nivel nacional (GRAN); Delegada de Salud; Dirección Nacional ATQ; Delegadas: Asuntos Agrarios.	
• Apoyo	
Subdirección Talento Humano; contratación, PQRSDF, Gestión Documental (Auditoría AGN); Reporte de Seguimiento Contraloría General de la República (CGR).	
Auditorías	
• Misional	
Regionales: Caquetá; Choco; Guajira; Magdalena; Córdoba y Cundinamarca (Tema: ATQ)	
Delegadas: Asuntos Agrarios y Tierras; Indigenas y Minorías Étnicas	100,00%
• Apoyo	
Contratación	
Informes relación con entes externos	
Informe del Estado de Control Interno; Austeridad en el Gasto; cumplimiento del Software; Sistema de Información SIGEP (Funcionarios, Contratación); Informe Ejecutivo Anual del Sistema de Control Interno; Informe Anual del Sistema de Control Interno Contable; EKOGUI	96,30%
Fomento Cultura del Control	
Encuesta de percepción de la OCI y campañas de autocontrol a través de "Constantino Constante"	100,00%
Sumatoria Factores	97,40%

**Fuente:** Sistema de Información Strategos

La Oficina de Control Interno contribuyó con el cumplimiento del Plan Operativo Estratégico 2013-2016 y el objetivo estratégico 4.1. Por ser una Oficina adscrita al



Despacho del señor Defensor y ejercer actividades de manera transversal a través de la medición de la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, se constituye en el “control de controles” que determina la efectividad del Sistema de Control Interno de la Entidad con el fin de apoyar a la Alta Dirección en la toma de decisiones válidas para la consecución de los objetivos de la Defensoría del Pueblo.

Descripción de lo aportado al Plan Operativo Estratégico vigencia 2016:

Descripción		Cumplimiento a lo planeado Vigencia 2016
Énfasis de Acción:	4 Fortalecimiento institucional	
Objetivo estratégico:	4.1 “...mejora continua en la gestión de la entidad para facilitar la toma de decisiones	100%

**Fuente:** Sistema de Información Strategos.

Dentro de los desafíos para la Oficina de Control Interno, lograr que los líderes junto con sus grupos de trabajo se apropien del Sistema de Control Interno y acaten las deficiencias encontradas en el desarrollo de los roles de la Oficina.

### 1.3 Control Interno Disciplinario

El artículo 124 de la Constitución Política dispone que “*La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva*”. En desarrollo de este artículo constitucional la Ley 734 de 2002 en su artículo 76 determinó que: “*Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores*”. Es así como el Decreto 025 de 2014 (Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo) estableció que la Oficina de Control Interno Disciplinario adscrita al despacho del Defensor del Pueblo tuviera la función principal de conocer, instruir y fallar en primera instancia los procesos o actuaciones disciplinarias que se adelanten contra los servidores y exservidores de nuestra Entidad.

### 1.3.1 Reforma del Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002

La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Defensoría del Pueblo actualmente está a la expectativa de la entrada en vigencia del nuevo Código Disciplinario Único; dicha reforma fue promovida por la Procuraduría General de la Nación e introducirá cambios significativos no solo en la estructura dogmática de la falta disciplinaria, las consecuencias sancionatorias de este tipo de responsabilidad sino en la parte procesal.

La iniciativa de la Procuraduría General de la Nación implicó que mediante Resolución 118 del 28 de abril de 2014 expedida por el Procurador General de la Nación, se creara la Comisión Interinstitucional de Reforma del Poder Disciplinario en Colombia, integrada por representantes del Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá, integrantes de la propia Procuraduría General de la Nación, entre otros.

Como integrante de la Comisión Interinstitucional de Reforma del Poder Disciplinario en Colombia, la Defensoría del Pueblo representada por el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario y el Secretario General intervino de manera directa realizando propuestas a la reforma en aspectos esenciales tales como principios (incluyendo el de exclusión); dosificación de sanciones conforme a la forma subjetiva de conducta; conceptos de dolo, culpa y no punibilidad cuando la conducta disciplinaria fuera realizada con falta leve, entre otras.

El proyecto de ley radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 195 de 2014 surtió los cuatro debates y luego de realizada la conciliación, su texto definitivo es publicado en la Gaceta del Congreso número 426 del 17 de junio de 2015<sup>3</sup>. Luego que el Presidente de la República presentara objeciones al proyecto aprobado por el Congreso, la Corte Constitucional se pronuncia encontrando infundadas varias de las objeciones y señalando como fundadas otras; el proyecto vuelve al Congreso; y a la fecha se prevé que el mismo sea Ley de la República en el presente año.

El nuevo Código Disciplinario Único que reemplazaría la Ley 734 de 2002 y sus respectivas reformas establece en el artículo final (Transitorio) la regulación de la aplicación del

3 Revista INNOVA- IEMP- Especial Rendición de Cuentas.



Principio de Favorabilidad disponiendo una reducción en el tiempo de las sanciones de inhabilidad que se estén ejecutando al momento de su entrada en vigencia, así:

- a) La de diez (10) y once (11) años, a tres (3) años.
- b) La de doce (12) y trece (13) años, a cuatro (4) años.
- c) La de catorce (14) y quince (15) años, a cinco (5) años.
- d) La de dieciséis (16), a seis (6) años.
- e) La de diecisiete (17), a siete (7) años
- f) La de dieciocho (18), a ocho (8) años.
- g) La de diecinueve (19), a nueve (9) años.
- h) La de veinte (20) años, a diez (10) años.

Es importante señalar que el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, ha manifestado su preocupación por la entrada en vigor de dicho cuerpo normativo, por cuanto el país vive un momento de recrudecimiento de la corrupción, lo que a su juicio haría inconveniente la aplicación del referido artículo que disminuye el término de las sanciones de inhabilidad.

Asimismo, estima el señor Procurador que dicha legislación introduce cambios en materia procesal como la aplicación del Proceso Verbal, que requieren un mayor nivel de preparación tanto en la Procuraduría General de la Nación como en las Oficinas de Control Disciplinario Interno antes de su entrada en vigencia.

### 1.3.2 Informe fallos sancionatorios y absolutorios

Durante el 2016 la Oficina de Control Interno Disciplinario profirió once (11) fallos, de los cuales ocho (8) corresponden a sanciones contra servidores públicos de la Entidad, y tres (3) a fallos absolutorios.

De las sanciones impuestas durante este periodo, tres (3) han conllevado la destitución del cargo e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas; en cuatro (4) fallos sancionatorios se impuso suspensión en el ejercicio de funciones públicas, y finalmente, se impuso una (1) sanción consistente en amonestación escrita con anotación en la hoja de vida (artículos 44 y 46 de la Ley 734 de 2002).

De los once (11) fallos expedidos en este periodo, tres (3) han sido en aplicación del proceso verbal, lo que equivale al 37,5%.

### 1.3.3 Clasificación de quejas recibidas en 2016

Durante el periodo comprendido entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2016, se radicaron en el Sistema de Información Disciplinario doscientas cincuenta y seis (256) quejas, de las cuales, el 77,35% corresponden a quejas contra funcionarios adscritos a Defensorías Regionales, y el 22,65% a quejas contra funcionarios del nivel central.

Como se observa en el cuadro 14, la Defensoría Regional sobre la cual se presentan mayor número de quejas es la Defensoría Regional Antioquia, recibiéndose en el año 2016 en este Despacho veintidós (22), varias de ellas derivadas de presunto maltrato entre funcionarios.

De igual forma, la Defensoría Regional Bogotá también registra un número significativo de quejas (16), la mayoría relacionada con presuntas demoras en la designación de defensor público.

Llama la atención que la Defensoría Regional Meta también tenga un número representativo de quejas, a pesar de contar con una planta de personal menor que las Defensoría Regional Antioquia y Bogotá.

De otro lado, resalta que durante el 2016, la Defensoría del Pueblo Regional de Arauca no registró quejas de ningún tipo, siendo la única regional con este tipo de registro.



**Cuadro 14. Quejas en el Sistema de Información Disciplinario**

Regional	Cantidad	Número de Funcionarios
Antioquia	22	87
Bogotá	16	126
Meta	14	41
Santander	10	61
Guainía	9	15
Magdalena	9	30
Cauca	8	43
Valle del Cauca	8	74
Tolima	7	38
Córdoba	6	34
Cundinamarca	6	58
San Andrés	6	12
Vichada	6	18
Boyacá	5	43
Chocó	5	36
Putumayo	5	25
Amazonas	4	17
Atlántico	4	47
Caldas	4	34
Huila	4	39
Norte de Santander	4	34
Quindío	4	28
Risaralda	4	31
Urabá	4	23
Guajira	3	25
Ocaña	3	19
Sucre	3	27
Vaupés	3	14
Bolívar	2	29
Caquetá	2	24
Cesar	2	29
Magdalena Medio	2	26

Regional	Cantidad	Número de Funcionarios
Nariño	2	44
Casanare	1	19
Guaviare	1	16

**Fuente:** Control Interno Disciplinario.

#### *Cuadro 15. Quejas por dependencias en el Sistema de Información Disciplinario*

Dependencia	Número de Quejas
En averiguación	9
Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales	8
Subdirección Servicios Administrativos	6
Subdirección de Gestión del Talento Humano	5
Dirección Nacional de Defensoría Pública	5
SAT	4
Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad	4
Oficina de Asuntos Internacionales	2
Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	2
Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	2
Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas	2
Subdirección Financiera	1
Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales	1
Delegada para los Derechos Colectivos y de Medio Ambiente	1
Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor	1
Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado	1
Despacho del Defensor	1
Grupo de Sistemas	1
Investigación Defensorial	1
Vicedefensoría	1

**Fuente:** Control Interno Disciplinario.



Como se observa en el cuadro 15, se recibieron nueve (9) quejas en las cuales no se identifica la dependencia o el funcionario contra el cual se dirige, lo que denota un desconocimiento por parte del quejoso o informante de la estructura organizacional de la Entidad y de las consecuencias de la responsabilidad disciplinaria.

Ahora bien, con relación a las queja en contra de funcionarios del nivel central, se observa que la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales presenta un mayor número de quejas (8). Es necesario aclarar que la mayoría de estas quejas están relacionadas con la no insistencia en revisión de Tutelas ante la Corte Constitucional, así como los trámites surtidos por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a cargo de esa Dirección, respecto de la sentencia que puso fin a la acción de grupo “Relleno Sanitario Doña Juana”.

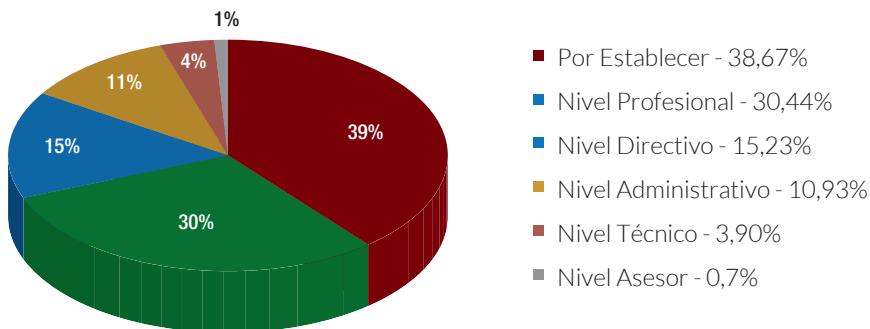
En cuanto a la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH (SAT), la mayoría de quejas tramitadas en esta oficina corresponden a informes suscritos por la Responsable del Grupo de Bienes de la Entidad, en los cuales pone en conocimiento la pérdida de celulares propiedad de la Defensoría del Pueblo que se encontraban a cargo de funcionarios del Sistema de Alertas Tempranas quienes realizan trabajo de campo.

Con relación a las demás dependencias del nivel central, el número de quejas no es representativo.

#### *1.3.3.1 Clasificación por nivel jerárquico y tipología disciplinaria*

De otro lado, también se realizó una clasificación de quejas recibidas en 2016, de acuerdo al nivel jerárquico del implicado, advirtiéndose lo siguiente:

### Gráfico 5. Nivel Jerárquico del implicado



Fuente: Oficina de Control Interno Disciplinario - Defensoría del Pueblo.

De las doscientas cincuenta y seis (256) quejas presentadas ante este Despacho durante el periodo comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2016, en noventa y nueve (99) de ellas no se especificó el nombre del servidor público en contra del cual se interponía la queja, o en algunos casos no era claro qué funcionario habría cometido la presunta conducta irregular, reiterándose que la razón de ello, posiblemente está relacionada con el desconocimiento por parte del quejoso o informante de que la naturaleza de la responsabilidad disciplinaria es de carácter personal.

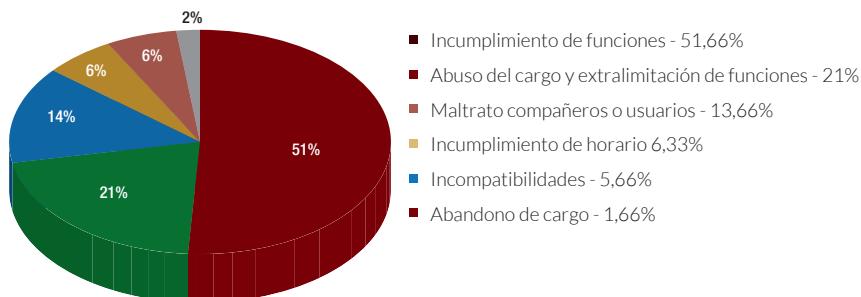
De igual forma, en 2016 se presentaron setenta y ocho (78) quejas en contra de servidores públicos de la Entidad pertenecientes al nivel profesional; situación que se explica teniendo en cuenta que este nivel jerárquico es el que más funcionarios tiene adscrito dentro de la planta de personal.

Con relación a las quejas presentadas en contra de funcionarios del nivel directivo de la Entidad, en el 2016 se presentaron treinta y nueve (39), su mayoría correspondientes a quejas en contra de Defensores Regionales, quienes son cabeza visible de las actuaciones que se desarrollen en cada región.

Ahora bien, en cuanto a las quejas que dieron inicio a actuación disciplinaria a 31 de diciembre de 2016, en la Oficina de Control Interno Disciplinario se realizó una clasificación de las mismas de acuerdo a la tipología de la falta disciplinaria presuntamente cometida. A continuación se presenta el gráfico correspondiente.



**Gráfico 6. Quejas por tipología disciplinaria**



**Fuente:** Oficina de Control Interno Disciplinario - Defensoría del Pueblo.

### 1.3.3.2 Incumplimiento de funciones

En cuanto a esta tipología disciplinaria, ciento cincuenta y cinco (155) quejas están relacionadas con el incumplimiento de funciones, en la mayoría de casos, a irregularidades en la prestación del servicio; sesenta y tres (63) procesos disciplinarios se originaron por Abuso del Cargo y Extralimitación de Funciones; cuarenta y un (41) por maltrato, ya sea entre compañeros o hacia usuarios de la Entidad.

Respecto al incumplimiento de horario laboral, el número de quejas no es significativo (19); sin embargo, es necesario prestar atención a este punto, teniendo en cuenta que, como se señaló anteriormente, la incursión en este tipo de actos incide directamente en el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas a los servidores públicos.

En relación con el abandono de cargo, falta disciplinaria que, de establecerse la responsabilidad del funcionario conlleva la sanción establecida en el numeral 1 artículo 44 de la Ley 734 de 2002, esto es, destitución e inhabilidad de 10 a 20 años; cursan cinco (5) procesos para la fecha de corte del presente informe.

Por otra parte cursan en la Oficina de Control Interno Disciplinario diecisiete (17) actuaciones disciplinarias por incompatibilidades<sup>4</sup>.

### 1.3.3.3 Quejas contra defensores públicos

En el contexto normativo que regula a los defensores públicos, esta Oficina recibió durante el 2016 treinta y una (31) quejas que involucran la labor desempeñada por ellos y que de diferentes formas comprometen el nombre de la entidad o específicamente la gestión del Defensor del Pueblo, habida cuenta que según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 941 de 2005, el Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio público organizado, dirigido y controlado por el Defensor del Pueblo. Sin embargo, los Defensores Públicos únicamente están sometidos a las obligaciones contractuales y a los deberes consagrados en la Ley 1123 de 2007 que regulan el ejercicio de la abogacía, cuyo incumplimiento supone en primer lugar la respuesta por parte del ente contratante, regulada, como se dijo anteriormente, en el procedimiento establecido en la Ley 1474 de 2011 y en el título VI del manual de contratación de la Defensoría del Pueblo, previo concepto del interventor o supervisor del contrato; competencia en cabeza del Defensor del Pueblo, pero delegada en los Defensores Regionales respectivos, sin que en tales trámites administrativos intervenga este Despacho. En segundo lugar, los defensores públicos enfrentan la posibilidad de una acción disciplinaria que se ejerce por medio de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura,

---

4 ARTÍCULO 175. Incompatibilidades. Los cargos y empleos de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo son incompatibles:

- a) Con el desempeño de cargo, o empleo público o privado;
- b) Con la gestión en nombre propio o ajeno ante las entidades públicas. Con la celebración por sí o por interpuesta persona de contrato con ellas;
- c) Con las funciones de árbitro conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones en razón de su cargo;
- d) Con la condición de miembro activo de la fuerza pública;
- e) Con la gestión profesional de negocios ajenos y el ejercicio de la abogacía o de cualquiera otra profesión u oficio, salvo la docencia, siempre que no interfiera con el desempeño del cargo;
- f) Con la de ser miembros activos de movimientos políticos e intervenir en debates de carácter electoral a excepción del ejercicio del sufragio;
- g) Con las demás que señale la Constitución y las leyes".



cuando se vean comprometidas infracciones a los deberes que regulan el ejercicio de su profesión.

**Cuadro 16. Quejas contra Defensores Públicos en el nivel regional.**

Defensoría Regional	Cantidad
Regional Bogotá	10
Regional Cundinamarca, Meta	3
Regional Antioquia, Atlántico, Magdalena, San Andrés, Tolima	2
Regional Arauca, Norte de Santander, Quindío, Santander, Sucre	1

**Fuente:** Oficina de Control Interno Disciplinario -Defensoría del Pueblo.

**Cuadro 17. Quejas contra Defensores Públicos por tipo**

Tipo de queja	Cantidad	Porcentaje %
Falta de comunicación y atención al usuario	7	23,33
Trato irrespetuoso, con personas con las que se tiene relación con ocasión de su labor (injuria calumnia y otros)	6	20
Falta de diligencia profesional	4	13,33
Indebida asesoría	3	10
Participación en política	3	10
Dádivas o remuneraciones ilegales o estafa	2	6,66
Extralimitación en cumplimiento de obligaciones contractuales	2	6,66
Fraude procesal y falso testimonio	1	3,33
Otros	3	6,66

**Fuente:** Oficina de Control Interno Disciplinario - Defensoría del Pueblo.

### 1.3.4 Actuaciones, indagaciones, investigaciones y evaluaciones

Durante el periodo comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2016, se decidieron de fondo (finalizadas) doscientas cincuenta y cuatro (254) actuaciones, de las cuales ciento doce (112) concluyeron con auto inhibitorio o traslado por competencia y ciento treinta y uno (131) fueron archivadas a favor del disciplinado una vez adelantada la actuación correspondiente y establecido que no hubo falta disciplinaria, el investigado no la cometió o actuó bajo causales de exclusión de responsabilidad.

De igual forma, durante el 2016 se suscribieron 162 aperturas de indagación e investigación disciplinaria.

Al 31 de diciembre de 2016, la Oficina cuenta con trescientos (300) expedientes activos, de los cuales setenta y uno (71) se encuentran en indagación preliminar; ciento cincuenta y tres (153) cursan en etapa investigativa, catorce (14) en etapa de juicio y tres (3) en segunda instancia.

Por su parte, cincuenta y nueve (59) se encuentran en evaluación por parte de los profesionales de la Oficina de Control Interno Disciplinario.

**Cuadro 18. Número de procesos por etapa 2016**

Etapa proceso	Cantidad
Queja	59
Indagación	71
Investigación	153
Juicio	14
Segunda instancia	3
Total	300

**Fuente:** Oficina de Control Interno Disciplinario - Defensoría del Pueblo.

### 1.4 Oficina Jurídica

La Oficina jurídica de la Defensoría del Pueblo, tiene como objetivo el proceso gestión jurídica, que define e implementa las estrategias de gestión y defensa jurídica



administrativa que debe atender la entidad, ante las diferentes situaciones y problemas jurídicos, la unidad de criterio jurídico y la política de prevención del daño antijurídico de la Entidad.

Resultado del proceso de gestión son los informes, conceptos, conciliaciones, actividades de gestión de cobro, respuesta a las acciones de tutela y todo el trámite procesal que requieran los procesos extrajudiciales y judiciales presentados.

#### 1.4.1 Acciones judiciales en curso

Hasta 31 de diciembre de 2016 existen setenta y cuatro (73) acciones judiciales en las cuales figura la Defensoría del Pueblo como demandada, las cuales se discriminan así:

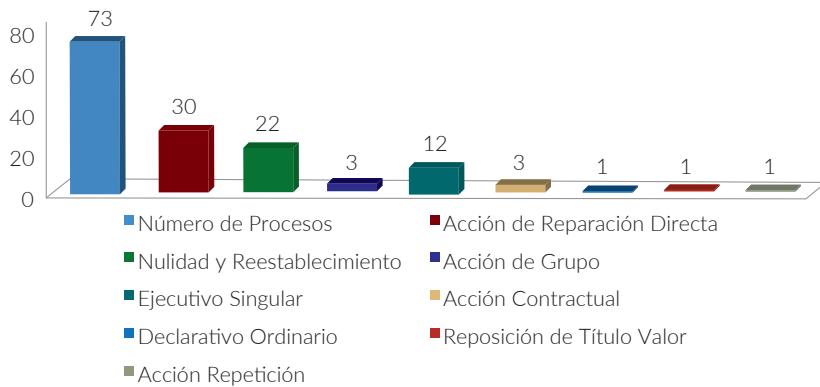
Sea lo primero destacar que el mayor número de acciones judiciales corresponden a los medios de control reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho.

Así, de las veinte dos (22) demandas de nulidad y restablecimiento del derecho existentes, en cinco (5) de ellas hay identidad de causa petendi, la cual refiere a la presunta desnaturalización de la modalidad contractual empleada para vincular defensores públicos, riesgo jurídico que fue contemplado en la línea de prevención sobre supervisión de contratos en el 2016. De otro lado, en lo atinente a las acciones de reparación directa son treinta (30) el cual refiere a la presunta falla del servicio como causa generadora de un perjuicio.

Finalmente existen tres (3) acciones contractuales, tres acciones populares (3), un (1) proceso de reposición y cancelación de título valor, una (1) acción de repetición, y un (1) proceso por reparación de perjuicios, ejecutivo singular (12).

**Gráfico 7. Número de procesos por ciudad**

Fuente: Oficina Jurídica

**Gráfico 8. Consolidado de procesos según la acción judicial**

Fuente: Oficina Jurídica.

**Cuadro 19. Procesos de gestión de cobro coactivo**

ESTADO DEL PROCESO	NÚMERO DE PROCESO
SIN MANDAMIENTO DE PAGO	7
MANDAMIENTO DE PAGO	11
TOTAL DE PROCESOS	18

Fuente: Oficina Jurídica.



Como se muestra en el cuadro 19, con corte a 31 de diciembre de 2016 se iniciaron 18 procesos para el cobro de obligaciones a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos cuyo valor pretendido es de \$92.562.813.

#### 1.4.2 Trámite de conceptos jurídicos

Durante la vigencia 2016, la oficina jurídica recibió y trató cuarenta y dos (42) solicitudes de conceptos jurídicos, sobre los siguientes temas:

**Cuadro 20. Solicitudes de conceptos jurídicos**

Consecutivo de salida	Tema	Fecha de radicación	Fecha de respuesta
1	Concepto declaración insubsistente cargo de libre nombramiento y remoción.	23/12/2015	06/01/2016
2	Concepto notificación respuesta derechos de petición sin dirección (solicitud verbal).	20/01/2016	22/01/2016
3	Caso defensor público José Arcesio Marín Montoya.	22/01/2016	01/02/2016
4	Situación administrativa servidor público.	03/02/2016	11/02/2016
5	Concepto situación administrativa servidora pública.	22/01/2016	18/02/2016
6	Concepto Defensor Público dentro del procedimiento correctivo y sancionatorio.	16/02/2016	25/02/2016
7	Concepto situación administrativa.	01/03/2016	03/03/2016
8	Concepto conciliación defensores regionales.	29/02/2016	04/03/2016
9	Delegación personeros para interponer acciones de tutela.	02/03/2016	07/03/2016
10	Obligación de efectuar aportes pensionales cuando ha existido devolución de aportes.	14/03/2016	15/03/2016
11	Instrucciones cumplimiento obligaciones contractuales defensores públicos.	18/03/2016	03/05/2016
12	Conciliaciones extrajudiciales.	06/04/2016	06/04/2016
13	Renovación de contrato defensor público.	08/04/2016	06/05/2016
14	Competencia conciliación controversias contractuales.	29/04/2016	16/05/2016
15	Pago de prestaciones y acreencias de empleado fallecido.	10/05/2016	16/05/2016

Consecutivo de salida	Tema	Fecha de radicación	Fecha de respuesta
16	Situación administrativa de servidor público.	11/05/2016	16/05/2016
17	Concepto sobre requisito libreta militar.	15/04/2016	17/05/2016
18	Existe obligación de realizar y suscribir actas de inicio de la ejecución en caso de prórroga de contrato.	23/05/2016	02/06/2016
19	Inhabilidad judicante.	26/05/2016	08/06/2016
20	Amparo de pobreza.	19/05/2016	03/06/2016
21	Donación inmueble.	01/06/2016	03/06/2016
22	Pago de honorarios contratista fallecido.	09/06/2016	13/06/2016
23	Procedimiento para realizar una solicitud de información reservada.	09/06/2016	29/06/2016
24	Pago de honorarios contratista fallecido.	25/07/2016	04/08/2016
25	Competencia conciliación.	17/08/2016	19/08/2016
26	Revocatoria acto aditivo de nombramiento.	19/07/2016	22/08/2016
27	Licencia de paternidad Decreto 2353 de 2015.	26/08/2016	01/09/2016
28	Competencia conciliación.	24/08/2016	02/09/2016
29	Publicidad en procesos administrativos contractuales.	11/10/2016	03/11/2016
30	Vigencia Resoluciones 398, 2003, 1993.	21/09/2016	
31	Plan Estratégico Sectorial.	12/10/2016	13/10/2016
32	Descuento libranza contratista codeudor.	12/10/2016	21/10/2016
33	Reconocimiento derechos morales.	24/10/2016	26/10/2016
34	Liquidación de contratos.	24/10/2016	31/10/2016
35	Concepto jurídico sobre contrato de obra 384 de 2015 y sus adiciones 1 y 2 de 2016.	02/11/2016	04/11/2016
36	Concepto jurídico sobre aplicación del Decreto 1669 de 2016.	01/11/2016	04/11/2016
37	Concepto contratación directa.	26/10/2016	08/11/2016
38	Concepto jurídico actividad no prevista en contrato de obra 380 de 2015.	10/11/2016	07/12/2016



Consecutivo de salida	Tema	Fecha de radicación	Fecha de respuesta
39	Concepto jurídico comité gobierno de las TIC y plan estratégico de las TIC.	18/11/2016	07/12/2016
40	Pago de facturas a terceros (contrato 351 de 2015).	29/11/2016	06/12/2016
41	Concepto jurídico cierre de expediente contractual.	27/10/2016	12/12/2016
42	Descuento por libranza.	06/12/2016	12/12/2016

#### 1.4.3 Trámite de tutelas y conciliaciones extrajudiciales

Para el año 2016 se atendieron 119 tutelas sobre asuntos jurídicos, en coordinación con las instancias respectivas, para ello se orientaron a las dependencias de la Entidad en la resolución de las mismas.

**Cuadro 21. Tutelas**

TUTELAS	NÚMERO DE PROCESO
DEMANDADOS	97
VINCULADOS	22
<b>TOTAL DE TUTELAS</b>	<b>119</b>

**Fuente:** Oficina Jurídica.

Las tutelas relevantes fueron:

Acción de tutela promovida por Elson Rafael Beltrán contra el Estado colombiano radicada con el número 2016-00003-00, la cual amparó los derechos fundamentales a la vida, integridad física, salud y seguridad social de la comunidad indígena Wayúu.

Acción de tutela promovida por Carolina Sáchica radicada con número 2016-0171900 ampara los derechos fundamentales del agua de la comunidad indígena Wayúu.

Por otra parte, hasta 31 de diciembre de 2016, se presentaron ante la entidad 26 solicitudes de conciliación extrajudicial como requisito prejudicial para interponer acción judicial.

**Cuadro 22. Consolidado de conciliaciones extrajudiciales**

CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES	NÚMERO DE CONCILIACIONES SEGÚN EL MEDIO DE CONTROL
REPARACIÓN DIRECTA	15
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	9
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES	2
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

**Fuente:** Oficina Jurídica.

#### 1.4.4 Política de prevención y daño antijurídico de la entidad a 31 de diciembre de 2016

La política de prevención y daño antijurídico de la Defensoría de Pueblo comprende dos líneas de acción, a saber:

- Primera línea de acción de prevención del daño antijurídico. Rigurosidad de la expedición de actos administrativos que definen situaciones laborales de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo.
- Segunda línea de acción de prevención de daño antijurídico sobre Defensores Públicos. (Declaración de contrato realidad). Respecto a las acciones laborales que buscan que se reconozca la existencia de un contrato laboral a partir de la relación contractual que tiene esta entidad con los Defensores Públicos.



## 1.5 Planeación y direccionamiento estratégico

La Oficina de Planeación en atención al rol de asesorar a la alta dirección y a los directivos de las diferentes áreas de la entidad y de conformidad con las funciones asignadas por el Decreto 025 de 2014 y demás normatividad vigente, ofrece el resultado de las acciones adelantadas durante la vigencia 2016.

A continuación se detalla el resultado del ejercicio de Planeación Estratégica adelantada a través del plan operativo estratégico y de los planes de acción formulados y ejecutados por las dependencias; respecto de los proyectos de inversión se relacionan sus objetivos y su articulación frente a la estrategia institucional, así como los resultados de su ejecución financiera, física y de gestión en el periodo.

Además, de forma breve, se señalan los logros alcanzados en desarrollo de la implementación de las políticas de calidad, servicios de atención al ciudadano, aplicación de las leyes antitrámites y anticorrupción.

### 1.5.1 Plan Operativo Estratégico

Con el fin de dar cumplimiento a lo definido en el Plan Estratégico Institucional 2013-2016, se formuló el Plan Operativo de la vigencia 2016, se recibieron los aportes de 24 dependencias del nivel central contribuyendo en total con 109 actividades estratégicas, y 128 productos estratégicos distribuidos en los cuatro énfasis de acción; con la ejecución registrada por cada una de las dependencias el porcentaje de logro a 31 de diciembre de 2016 fue de 94.33%. En la tabla se detalla el porcentaje alcanzado por cada énfasis de acción:

**Cuadro 23. Porcentajes de logro por énfasis de acción-POE 2016**

Plan Operativo Estratégico a diciembre/16		
Énfasis de Acción	Logro parcial	Logro anual
1. Cultura de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	93,03	95,44
2. Víctimas del conflicto armado y escenarios de paz.	95,3	91,08

Plan Operativo Estratégico a diciembre/16		
3. Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente.	95,75	97,52
4. Énfasis de Acción: 4. Fortalecimiento Institucional	83,72	93,28
Avance POE/diciembre	91,95	94,33

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de información Strategos-enero 2017.

**Gráfico 9. Porcentaje de logro por énfasis de acción.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de información Strategos-enero 2017.

### 1.5.1.1 Ejecución por dependencias

Teniendo en cuenta la programación de actividades de las 24 dependencias del nivel central y en concordancia con los datos de ejecución registrados en el sistema de información, se presenta en la siguiente tabla el porcentaje total alcanzado por cada una de las dependencias.



**Cuadro 24. Porcentajes de ejecución alcanzado por cada dependencia.**

Ítem	Dependencia	Porcentaje alcanzado POE - Diciembre/16
1	Oficina de Asuntos Internacionales	100,00%
2	Oficina de Control Interno	100,00%
3	Oficina de Planeación	100,00%
4	Oficina Jurídica	100,00%
5	Secretaría General	100,00%
6	Delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado Interno	100,00%
7	Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria	100,00%
8	Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras	100,00%
9	Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente	100,00%
10	Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	100,00%
11	Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	100,00%
12	Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas	100,00%
13	Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas	100,00%
14	Delegada para la Salud, Seguridad Social y la Discapacidad	99,38%
15	Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos	98,10%
16	Dirección Nacional de Defensoría Pública	96,50%
17	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	95,50%
18	Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DD. HH. y DIH	94,40%
19	Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales	93,33%
20	Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	93,12%
21	Subdirección Administrativa	91,75%
22	Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales	83,83%
23	Subdirección de Gestión del Talento Humano	83,33%
24	Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor	74,67%

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Sistema de información Strategos-enero 2017.

## 1.5.2 Plan de Acción Anual

Como parte de las acciones que desarrolla la Oficina de Planeación, se encuentra la de asesorar a las Dependencias en la estructuración y seguimiento a los Planes de Acción. El seguimiento y control a la gestión de los planes de acción desarrollados se lleva a cabo mediante el sistema de información Strategos.

En el artículo 2º de la Resolución 1692 de 2013<sup>5</sup>, se establece que “los planes de acción anuales contienen los procesos, actividades y variables que el responsable o jefe de la dependencia propone llevar a cabo durante la vigencia en desarrollo de las funciones legales y reglamentarias asignadas a la Entidad”.

Para la vigencia 2016, la Defensoría del Pueblo programó 64 planes de acción, estructurados a partir de los procesos que desarrolla la Entidad. El seguimiento a la gestión que desarrollan las Dependencias se realiza por medio del sistema de información Strategos, herramienta en la que se identifican los avances, desviaciones y registran las causas de los mismos. Ver tabla siguiente.

**Cuadro 25. Planes de acción y reporte de información de las dependencias.**

Dependencias	Planes de acción
Vicedefensora	1,00
Direcciones	4,00
Delegadas	12,00
Secretaría General	5,00
Oficinas Asesoras	6,00
Defensorías Regionales	36,00
<b>Totales</b>	<b>64,00</b>

Fuente: Oficina de Planeación.

5 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.



Este sistema reporta alertas bajo el sistema de semaforización. Es así como, durante la vigencia 2016, el 81% (52) de las dependencias finalizaron su gestión en la zona verde, es decir, por encima del 90%, el 11% (7) en zona amarilla, entre el 80% y el 90%, y el 8% (5), en zona roja, por debajo del 80%. Ver tabla.

**Cuadro 26. Porcentaje de dependencias evaluadas según zonas de control.**

Zona de medición	% de dependencias
Verde	81,00
Amarillo	11,00
Rojo	8,00

**Fuente:** Oficina de Planeación

La Oficina de Planeación elabora cada mes un reporte de los avances en la ejecución de las Dependencias, y presenta recomendaciones con el objeto que estas identifiquen sus desviaciones y soliciten los ajustes correspondientes, el cual se encuentra publicado en la página web de la Entidad.

### 1.5.3 Proyectos de Inversión

Se brindó acompañamiento, asesoría técnica y seguimiento a los 18 proyectos ya inscritos en el Banco de Proyectos BPIN (ver tabla), además, se asesoró a 5 dependencias en la formulación de nuevos proyectos.

Por otro lado, se apoyó a los formuladores en el levantamiento de los conceptos previos de los proyectos emitidos por DNP que se encontraban con esta nota y en materia de control se revisaron y autorizaron las solicitudes de CDP a las diferentes dependencias para garantizar su correcta ejecución.

Respecto al presupuesto de inversión se ajustaron los techos presupuestales de conformidad con el aplazamiento de recursos para 2016 y se realizó la distribución presupuestal para la vigencia 2017.

Igualmente, se tramitaron con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) recursos de cooperación para el proyecto de “Capacitación a Operadores” por valor de mil ciento cuarenta millones de pesos (1.140.000.000).

Finalmente, como parte de la política de atención a víctimas, se solicitó la incorporación de nuevos proyectos con actividades focalizadas a población víctima desplazada y no desplazada. Igualmente, con la UARIV se logró la certificación de la regionalización para estos proyectos con vigencia 2017.

De esta manera se logró estabilizar el presupuesto de inversión de la entidad priorizando los recursos en la atención a víctimas del conflicto armado interno.

**Cuadro 27. Plan de inversiones 2016**

Nombre del Proyecto	Objetivos	Apropiación Presupuestal con aplazamiento	Compromisos	Porcentaje de Ejecución
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	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.	800.000.000	793.542.739	99
AMPLIACIÓN MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PLATAFORMA COMPUTACIONAL TELECOMUNICACIONES Y SEGURIDAD INFORMÁTICA	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 DD. HH. y el DIH.	540.000.000	537.189.264	99



Nombre del Proyecto	Objetivos	Apropiación Presupuestal con aplazamiento	Compromisos	Porcentaje de Ejecución
IMPLEMENTACIÓN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO CAPITALES DE DEPARTAMENTO Y SECCIONALES A NIVEL NACIONAL	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.	450.000.000	442.499.567	98
FORTALECIMIENTO DEL RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DESC PARA GRUPOS Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN NACIONAL	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.	500.000.000	491.380.582	98
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD TÉCNICA DE DEFENSA DE LOS OPERADORES, NACIONAL	Fortalecer capacidades y competencias técnicas de los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública.	1.678.000.000	1.524.648.272	91
DIVULGACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS DEFENSORÍAS A NIVEL NACIONAL	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.	1.794.000.000	1.717.462.198	96
FORTALECIMIENTO PARA LA PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A NIVEL NACIONAL	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.	300.000.000	272.984.280	91
CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLENCIAS DE DD. HH. Y DIH A NIVEL NACIONAL	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 post conflicto.	2.300.000.000	2.286.422.697	99

Nombre del Proyecto	Objetivos	Apropiación Presupuestal con aplazamiento	Compromisos	Porcentaje de Ejecución
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ORGANIZACIONAL PARA LA CUALIFICACIÓN INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO A NIVEL NACIONAL	Fortalecer la estrategia de gestión integral del talento humano de la defensoría del pueblo.	538.984.504	538.967.225	100
APROVISIONAMIENTO DE CONDICIONES FÍSICAS APROPIADAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL NIVEL CENTRAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	Asegurar condiciones físicas apropiadas para la óptima prestación de los servicios misionales de la defensoría del pueblo en el nivel nacional.	16.000.000.000	16.000.000.000	100
IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN DEFENSORIAL DESCENTRALIZADA A LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA	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	552.142.776	92
FORTALECIMIENTO SERVICIO DE INVESTIGACIÓN DEFENSORIAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA NACIONAL	Fortalecer la capacidad de operación y prestación del servicio de investigación defensorial, a cargo del grupo del mismo nombre y que hace parte de la dirección nacional de defensoría pública.	400.000.000	391.247.612	98
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIALIZADO PARA EL ACOMPAÑAMIENTO Y ASESORÍA, SEGUIMIENTO DE LOS DECRETOS LEY 4633, 4634, NACIONAL	Implementación del programa especializado para el acompañamiento y asesoría, seguimiento de los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, para la exigencia de los derechos a la reparación y la reintegración en el marco de la justicia transicional.	850.000.000	683.742.858	80
MEJORAMIENTO FORTALECER LA CAPACIDAD DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LA PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1098/06 NACIONAL	Fortalecer la capacidad de la defensoría del pueblo en la promoción y seguimiento al cumplimiento de la ley 1098 del 2006, que desarrolla una mirada desde la perspectiva de derechos y la garantía del interés superior de NNA.	450.000.000	318.936.588	71



Nombre del Proyecto	Objetivos	Apropiación Presupuestal con aplazamiento	Compromisos	Porcentaje de Ejecución
FORTALECIMIENTO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA LA GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NNA NACIONAL	Fortalecer la atención especializada para la prevención, protección, promoción y divulgación de los derechos de los NNA, mediante la capacidad instalada de la defensoría del pueblo en cada una de las regionales.	350.000.000	268.685.781	77
FORTALECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES EN RIESGO Y SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, PARA LA EXIGIBILIDAD DE SUS DERECHOS, NACIONAL	Coadyuvar en la protección y garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado con acciones de acompañamiento y empoderamiento en las que dé a conocer a esta población sus derechos, deberes y mecanismos de exigibilidad.	2.850.000.000	2.810.343.756	99
ASESORÍA ORIENTACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO A LAS VÍCTIMAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS NO ÉTNICAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO (APV), NACIONAL	Incrementar el acceso de las víctimas individuales y colectivas no étnicas del conflicto armado interno al conocimiento y mecanismos de exigibilidad de sus derechos.	3.455.000.000	3.197.810.889	93
PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD Y PREVENCIÓN DE SUS VIOLACIONES	Fortalecer la capacidad de empoderamiento de la ciudadanía relacionada con exigibilidad del derecho fundamental a la salud y la respuesta oportuna y suficiente por parte de las aseguradoras y prestadoras de servicio de salud.	350.000.000	316.484.006	90
<b>TOTALES</b>		<b>34.205.984.504</b>	<b>33.144.491.090</b>	<b>97</b>

### 1.5.3.1 Políticas Transversales

#### 1.5.3.1.1 Gobierno en línea

El producto más destacado del Plan de Acción de Gobierno en Línea 2016 fue el desarrollo e implementación del formulario de atención a las peticiones en línea, respecto del cual la entidad se notificó por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el cumplimiento del nivel 1 del dominio semántico del marco de interoperabilidad definido por la Dirección de Estándares y Arquitectura de TI.

### 1.5.3.1.2 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

Se realizó monitoreo y seguimiento a los riesgos de corrupción en los cortes establecidos en la estrategia para la construcción del plan, además con el fin de generar espacios de participación y acceso a la información de la entidad, se realizaron audiencias públicas en 35 Defensorías Regionales y 2 en el nivel central sobre asuntos misionales y asuntos administrativos. Por otro lado, se continuó la participación activa en las Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano, y como avance en el cumplimiento de las directrices de accesibilidad y usabilidad, la página web institucional fue adecuada para mejorar la interacción con el ciudadano.

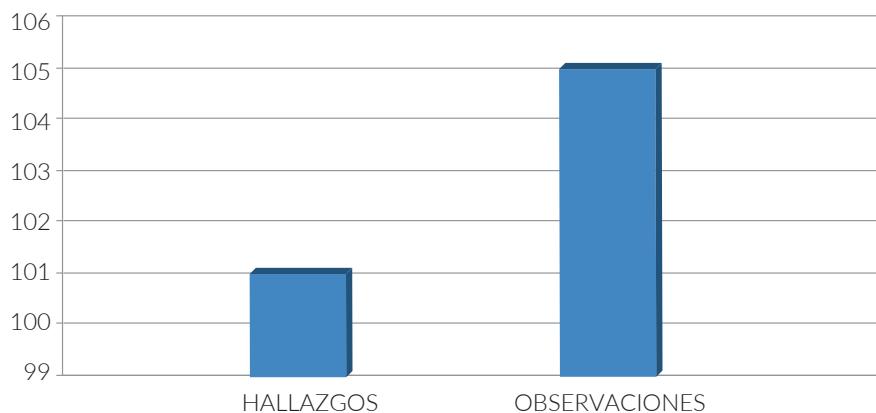
### 1.5.3.1.3 Sistema Gestión de la Calidad

En el mes de agosto, la entidad recibió por parte del ente certificador Bureau Veritas la certificación en las normas NTCGP 1000:2009 y ISO 9001: 2008, cuyo alcance es: “impulsar la efectividad de los derechos humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario, atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior y, proveer el acceso a la administración de la justicia en los casos señalados en la ley.”

Como ejercicio previo a la certificación, la Oficina de Planeación realizó 29 auditorías internas a través de las cuales se identificaron fortalezas, y no conformidades reales y potenciales, aportando al mejoramiento continuo del Sistema de Gestión de la calidad así:



**Gráfico 10. Estadística de no conformidades**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes de Auditoría

**Gráfico 11. Hallazgos más representativos**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes de Auditoría

Se suscribió contrato con la firma Bureau Veritas con el fin de realizar la preauditoría en el periodo comprendido entre el 28 de marzo al 15 de abril de 2016, en el cual fueron auditados 16 procesos arrojando como resultado seis (6) No Conformidades del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).

A continuación se presenta tabla que contiene los hallazgos identificados por proceso y las acciones formuladas, así:

Cuadro 28. Hallazgos de preauditoría de certificación

ID	Fuente	Proceso	Nº Hallazgo	Nº de acciones formuladas
BV1	Auditoría Externa de Calidad	Dirección estrategico	1	3
BV2	Auditoría Externa de Calidad	Transversal	1	3
BV3	Auditoría Externa de Calidad	Procesos misionales	1	3
BV4	Auditoría Externa de Calidad	Procesos misionales	1	3
BV5	Auditoría Externa de Calidad	Subproceso de Defensoría Pública	1	2
BV6	Auditoría Externa de Calidad	Gestión de servicios administrativos	1	3
<b>TOTAL</b>			<b>6</b>	<b>17</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes de auditoría.

Entre el 17 de junio al 1º de julio de 2016, se adelantó el proceso de auditoría de certificación, que contemplaba la revisión documental del sistema y la verificación de la implementación en 5 regionales y el nivel central, fue así como se auditaron 16 procesos de los 19 establecidos, arrojando como resultado cinco (5) No Conformidades del Sistema de Gestión de la Calidad – SGC, así:

**Cuadro 29. Hallazgos de auditoría de certificación**

ID	Fuente	Proceso	Nº Hallazgo	Nº de acciones formuladas
BV1	Auditoría Externa de Calidad	Gestión de servicios administrativos	1	2
BV2	Auditoría Externa de Calidad	Dirección estrategico	1	3
BV3	Auditoría Externa de Calidad	Procesos misionales	1	3
BV4	Auditoría Externa de Calidad	Subproceso de Defensoría Pública	1	2
BV5	Auditoría Externa de Calidad	Promoción y divulgación	1	2
<b>Total</b>			<b>5</b>	<b>12</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes de auditoría.

Durante el cierre de la auditoría y en el informe final entregado, el ente auditor, destacó las siguientes fortalezas:



El compromiso de los líderes de procesos y defensores regionales con el cumplimiento de los requisitos del Sistema de Gestión de Calidad.

El conocimiento que se tiene de las políticas de promoción, divulgación, prevención, protección y defensa de los Derechos Humanos en el país

La trazabilidad de las actuaciones de la Defensoría que queda registrada en Sistemas de información como el SIAT, Visión Web, Strategos, entre otros.

La capacidad de generar herramientas de Gestión de manera autónoma por tener un régimen especial.

El proceso de modernización en aspectos como infraestructura, acreditación del laboratorio, estructura organizacional y planta de personal.

Alto nivel de conciencia en los servidores públicos sobre la importancia de su participación en el mejoramiento de los procesos.

# Informe Administrativo y Financiero

H. Resultado y Logros de la Gestión  
Administrativa

359



# Informe Administrativo y Financiero de la Entidad

## H. Resultados y Logros de la Gestión Administrativa

### H.1. Fortalecimiento Institucional

Enmarcada dentro de un proceso de modernización, la Defensoría del Pueblo tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de efectividad, de manera 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 de desarrollo administrativo dentro de la entidad en el año 2016. A continuación, se destacan los avances de cada una de las dependencias adscritas a la Secretaría General:

#### 1.1 Gestión del Talento Humano

De acuerdo con el énfasis de acción número cuatro, identificado 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 y 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 a corte 31 de diciembre de 2016, en el 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. A 31 de diciembre de 2016, la planta



total asignada a la Defensoría del Pueblo es de (1.987 cargos); está ocupada en un 90.89%, es decir (1.806 cargos), y su 9.11% (181 cargos) se encuentra en vacancia.

**Tabla 1. Distribución de planta 31 de diciembre de 2016**

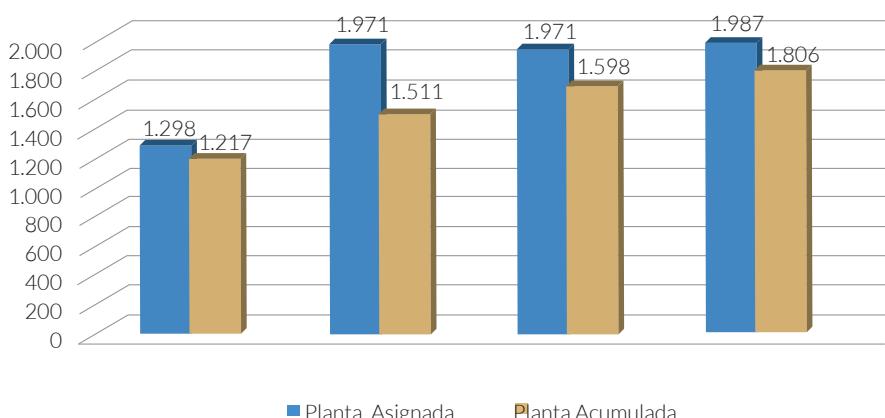
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ADMINISTRATIVO	TOTAL
ASIGNADA	67	20	1271	178	451	1.987
Ocupada	56	13	1147	163	427	1.806
VACANTE	11	7	124	15	24	181

**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano.

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. Ello demuestra que el proceso de fortalecimiento de personal que se ha venido desarrollando durante estos años se ha enfocado principalmente en el fortalecimiento de las Defensorías Regionales, estas 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 realizó con la provisión de empleos de la Defensoría del Pueblo de manera gradual, iniciando desde el año 2014 se puede identificar que durante la vigencia 2016 se logró mejorar significativamente en esta actividad, mediante la incorporación de 219 nuevos servidores públicos.

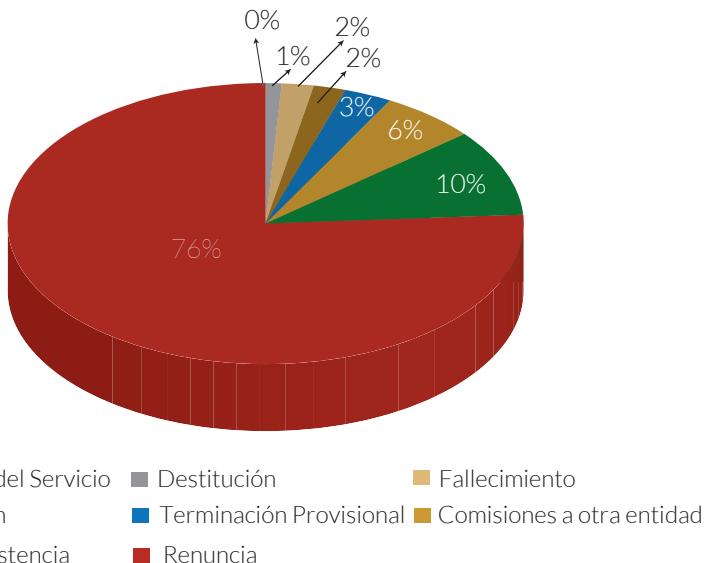
**Gráfico 1. Avance en la gestión de la planta de personal**



**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano

Respecto a los movimientos de planta de personal durante la vigencia 2016, se registraron 114 desvinculaciones donde la mayor proporción corresponde a la renuncia con un 76% de los casos, seguido muy de lejos por insubsistencias con un 10% y por comisiones a otra entidad con un 6%.

**Gráfico 2. Tipología de desvinculación de servidores**



**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 del 2015 al 30 de junio de 2016, 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 506 servidores; de ellos, 25 servidores públicos están en comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción y 3 se hallan incapacitados.

En tal medida, los servidores sujetos de ser evaluados son 483; todos han sido evaluados y están cumpliendo a satisfacción con la fase de evaluación.



**Tabla 2. Relación de servidores públicos evaluados**

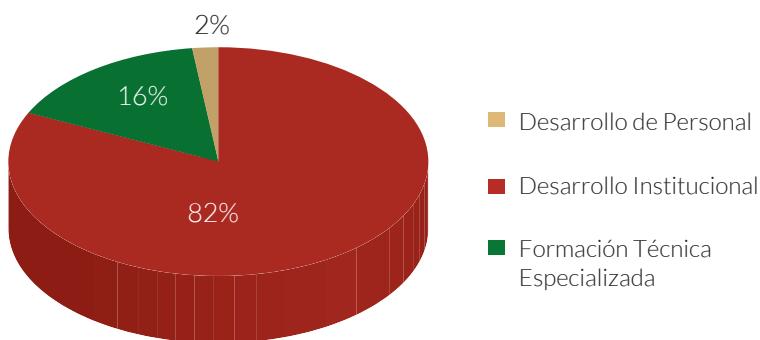
Descripción	Número	%
Servidores públicos escalafonados	506	100
En comisión para desempeñar empleo de LNR	25	4
Incapacitados	3	0.6
Servidores públicos que deben ser evaluados	483	95.5
Servidores públicos evaluados	483	100
Servidores públicos no evaluados	0	0

**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano.

### 1.1.1 Capacitación institucional

Entre tanto para la vigencia 2016 se realizaron importantes actividades de capacitación; entre ellas, se encuentran el Diplomado en Desafíos y Oportunidades en el Posconflicto (para 40 servidores públicos), el Diplomado en Derechos Humanos (que contó con la participación de 35 servidores públicos), el Diplomado en posacuerdo (con una participación de 115 servidores) y el desarrollo del Seminario Taller de Servicio al Ciudadano (para 571 servidores).

**Gráfico 3. Capacitaciones realizadas por Líneas Temáticas**



**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano.

Desde el año 2016, la Subdirección de Gestión del Talento Humano emprendió el proceso de evaluación de efectividad de las actividades de capacitación con una duración igual o superior a 30 horas; de tal forma, cumplió los requisitos de la norma NTCGP1000 e ISO 9001. Durante la vigencia 2016 se realizó la evaluación de impacto a 3 actividades de capacitación; esto dio como resultado promedio 92% de efectividad en las actividades.

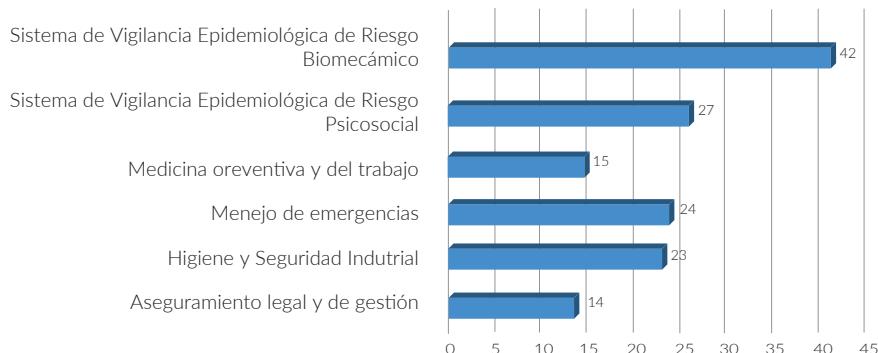
**Tabla 3. Evaluación de efectividad de capacitaciones vigencia 2016**

Vigencia	Actividad	Participantes	Resultado de impacto >65%
2016	Diplomado en posacuerdo	25	93%
	Curso contratación y supervisión de contratos	3	92%
	Curso sobre argumentación jurídica	4	90%

**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano.

### 1.1.2 Seguridad y salud en el trabajo

Las intervenciones de los sistemas de vigilancia epidemiológica continuaron haciéndose en cada uno de los riesgos presentes en las actividades, pero con especial atención en los riesgos de tipo biomecánicos a los cuales se enfrentan los servidores públicos de la Defensoría a nivel nacional. En el gráfico 4, se puede identificar cómo las actividades de intervención en riesgo biomecánico presentan la mayor parte de la ejecución, seguidas por las acciones encaminadas a la intervención de los factores de riesgo psicosocial, siendo estos los principales factores que afectan la salud de los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo.

**Gráfico 4. Intervenciones del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo 2016**


**Fuente:** Subdirección de Gestión del Talento Humano.



## 1.2 Gestión Financiera y Presupuestal

De acuerdo con la Ley 1769 de noviembre 24 de 2015 y el Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015 –por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia Fiscal 2016–, a la Defensoría del Pueblo le fue asignado para el 2016 un presupuesto Inicial de \$453.507.159.417 frente a \$424.721.600.000 del año inmediatamente anterior; con ello, el incremento total fue del 6.8%, finalizando con una apropiación definitiva de \$471.892.858.953 para el 2016 y \$452.212.473.220 para el 2015 determinando un incremento del 4% frente al año inmediatamente anterior.

**Tabla 4. Variación presupuestal años 2015-2016**

DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN DEFINITIVA					
	2015		2016		VARIACIÓN	
	Vigente	% de parti.	Vigente	% de parti.	Absoluta	Relativa
Funcionamiento	415.311.600.000,00	92%	436.546.874.449,00	93%	21.235.274.449,00	5,11%
Inversión	36.900.873.220,00	8%	35.345.984.504,00	7%	-1.554.888.716,00	-4,21%
Total acumulado	452.212.473.220,00	100%	471.892.858.953,00	100%	19.680.385.733,00	4,35%

Fuente: Consolidación SIIF.

Como se aprecia en la Tabla 4, el presupuesto está dividido en los gastos de funcionamiento que representan el 93% y los de inversión el 7%. A la fecha de corte del presente Informe, se tiene una ejecución del 95% en general donde los Rubros de Funcionamiento representan una ejecución del 95% y los Rubros de Inversión del 94%. Cabe resaltar que se presenta una ejecución del 98% sin incluir el Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos y el Fondo Especial Comisión de Búsqueda; estos tienen un peso del 14% frente al total del presupuesto.

**Tabla 5. Ejecución compromisos, funcionamiento**

Concepto	Apropiación Vigente	Part. (%)	Compromisos	Ejecución
Gastos de personal	\$161.776.232.368	34%	\$157.859.598.164	98%
Gastos generales	\$15.187.497.500	3%	\$14.960.605.408	99%
Transferencias corrientes	\$259.583.144.581	55%	\$240.153.748.814	93%
Total funcionamiento	\$436.546.874.449	93%	\$412.973.952.387	95%
Inversión	\$35.345.984.504	7%	\$33.144.491.090	94%
Total presupuesto	\$471.892.858.953	100%	\$446.118.443.477	95%
Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, Ley 472 de 1998.	\$63.972.630.000	14%	\$45.468.599.507	71%
Fondo especial. Comisión nacional de búsqueda (art. 18 ley 971 de 2005)	\$504.900.000	0%	\$-	0%
Total fondos especiales	\$64.477.530.000	14%	\$45.468.599.507	71%
<b>Total presupuesto exc. Fondos</b>	<b>\$407.415.328.953</b>		<b>\$400.649.843.970</b>	<b>98%</b>

Fuente: Consolidación SIIF.

**Tabla 6. Ejecución compromisos, funcionamiento**

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% Ejecución
Gastos de personal	161.776.232.368	37%	157.859.598.164	98%
Gastos generales	15.187.497.500	3%	14.960.605.408	99%
Transferencias corrientes	259.583.144.581	59%	240.153.748.814	93%
<b>Total</b>	<b>436.546.874.449</b>	<b>100%</b>	<b>412.973.952.386</b>	<b>95%</b>

Fuente: Consolidación SIIF.

Los gastos de funcionamiento respecto a gastos de personal en la ejecución presupuestal desarrollada durante la vigencia 2016, se puede denotar que del total de



recursos apropiados equivalentes a \$161.776 millones, se obtuvo un nivel de ejecución de \$157.859 millones, correspondiente al 98% del total de los recursos apropiados, nivel que corresponde a un indicador de alto cumplimiento. En términos generales la Institución logró una ejecución del 95%, mostrando un buen desempeño presupuestal en la vigencia finalizada.

Frente al rubro de Gastos de Personal, la apropiación inicial tuvo un bloqueo de \$145.160.500 en el rubro de Honorarios; asimismo, se afectó la apropiación con un traslado por valor de \$5.000.000.000 para el Rubro de Defensoría Pública, y otro traslado para completar la cuota de auditaje por valor de \$129.817.132, quedando así la apropiación en \$161.776.232.368.

En términos generales el rubro de Gastos de personal presenta una ejecución del 98%, a cierre de diciembre de 2016 quedó en saldos de CDP de Gastos de Personal el valor de \$3.785.673.434, de los cuales el 6% correspondió honorarios y el restante está distribuido en los otros rubros de gastos de personal, es decir, servicios de personal indirecto (honorarios).

Por parte de los rubros de Servicios personales asociados a la nómina, se presenta una ejecución del 98%, servicios de personal indirecto (honorarios) 88% y del rubro de Contribuciones a inherentes a la nómina tanto del Sector Privado Como público y Aportes Servicios Personales tienen una ejecución del 97%. Frente al comportamiento de los Rubros Asociados a la Nómina se refleja el siguiente movimiento:

**Tabla 7. Seguimiento Nómina 2016**

Mes 2016	Valor SIIIF exc. Honorarios	No personas nómina	VARIACIONES CANTIDAD PERSONAS	
			Absoluta	Relativa
Enero	\$10.022.797.646,00	1720		
Febrero	\$10.828.742.383,00	1713	-7	-0,41%
Marzo	\$12.126.967.697,00	1723	10	0,58%
Abril	\$11.039.893.724,29	1745	22	1,28%
Mayo	\$12.161.175.533,00	1780	35	2,01%

VARIACIONES CANTIDAD PERSONAS				
Junio	\$11.712.679.082,00	1759	-21	-1,18%
Julio	\$15.298.343.807,00	1762	3	0,17%
Agosto	\$11.641.132.994,00	1793	31	1,76%
Septiembre	\$11.922.617.155,00	1807	14	0,78%
Octubre	\$11.944.215.962,00	1807	0	0,00%
Noviembre	\$12.138.517.063,00	1814	7	0,39%
Diciembre	\$24.587.519.606,00	1822	8	0,44%
<b>Total</b>	<b>\$155.424.602.652,29</b>	<b>1822</b>	<b>102</b>	<b>5,93%</b>

Fuente: Consolidación SIIF

En la Tabla 8, por parte de los servicios personales indirectos (honorarios) la ejecución es del 88%, con 2.431 millones de pesos comprometidos dentro del mismo se pueden resaltar entre otros:

- Contratos de Prestación de Servicios para la oficina de Comunicaciones eImagen Institucional por valor de \$510.608.143.
- Contrato por Servicios de Organización de Archivos (nivel central y regional) y Servicios de Traslado, Depósito, Custodia y envío de archivos a nivel central de la Defensoría del Pueblo, ene-nov 2016 -\$420.000.000.
- Contrato de servicios de soporte y actualización del sistema de información administrativo y financiero SIAF -\$289.406.000 (incluida la adición al contrato).
- Contrato de interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera de la remodelación y modernización del auditorio ubicado en sede centro de la defensoría -\$140.000.000.

En cuanto a los gastos de personal 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% del total de gastos de personal, la prima técnica que tiene relación directa con los sueldos del personal presentando una ejecución del 97%; en síntesis, la ejecución del gasto de personal presenta una ejecución excelente llegando al 98% del presupuesto asignado para el año 2016.



**Tabla 8. Ejecución compromisos, gastos de personal**

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejecución
Sueldos de personal de nómina	90.572.182.868	56%	89.366.826.321	99%
Prima técnica	1.626.168.798	1%	1.582.186.488	97%
Otros	24.756.636.000	15%	24.073.998.814	97%
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	1.227.000.000	0,8%	933.756.751	76%
Pagos pasivos exigibles vigencia expiradas	7.940.802	0,00%	3.576.802	45%
Servicios personales indirectos	2.758.049.500	2%	2.431.418.710	88%
Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público	40.828.254.400	25%	39.467.834.278	97%
<b>TOTAL</b>	<b>161.776.232.368</b>	<b>100%</b>	<b>157.859.598.164</b>	<b>98%</b>

Fuente: Consolidación SIIF.

En Inversión actualmente existen 18 proyectos; entre ellos, los proyectos que tienen una mayor participación son los siguientes:

- Aprovisionamiento de condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del nivel central de la Defensoría del Pueblo, con una participación del 45% y una apropaciación vigente de 16.000.000.000.
- Asesoría orientación y acompañamiento a las victimas individuales y colectivas no étnicas del Conflicto Armado Interno, con una participación de 10% y una apropaciación vigente \$3.455.000.000.
- Fortalecimiento de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado, para la exigibilidad de sus derechos, con una participación del 8% y una apropaciación vigente de \$2.850.000.000.

Frente al comportamiento general de Inversión se aprecia una ejecución del 94%. Se presenta consolidado de la apropiación y ejecución de inversión.

**Tabla 9. Ejecución compromisos, inversión**

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejec.
Aprovisionamiento de condiciones físicas apropiadas para el funcionamiento del nivel central de la Defensoría del Pueblo.	16.000.000.000	45	16.000.000.000	100
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.	708.824.959	2	702.367.698	99
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 - pagos pasivos exigibles vigencias expiradas.	91.175.041	0,3	91.175.041	100
Ampliación modernización de los sistemas de información plataforma computacional telecomunicaciones y seguridad informática nacional.	540.000.000	2	537.189.264	99
Mejoramiento fortalecer la capacidad de la defensoría del pueblo en la promoción y seguimiento al cumplimiento de la Ley 1098/06 nacional.	450.000.000	1	318.936.588	71



Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejec.
Fortalecimiento de la atención especializada para la garantía y protección de los derechos de los NNA nacional.	350.000.000	1	268.685.781	77
Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC para grupos y sujetos de especial protección nacional.	500.000.000	1	491.380.582	98
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional.	682.000.000	2	681.707.792	100
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional.	987.122.700	3	910.877.106	92
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional - pagos pasivos exigibles vigencias expiradas.	124.877.300	0	124.877.300	100
Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional.	300.000.000	1	272.984.280	91
Implementación mejorar el acceso y oportunidad de la atención, Bogotá.	350.000.000	1	316.484.006	90
Implementación del modelo organizacional para la cualificación integral del talento humano a nivel nacional.	538.984.504	2	538.967.225	100
Implementación de la estrategia de atención defensorial descentralizada a la población rural en Colombia.	600.000.000	2	552.142.776	92

Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejec.
Fortalecimiento de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento forzado, para la exigibilidad de sus derechos, nacional.	2.850.000.000	8	2.810.343.756	99
Asesoría orientación y acompañamiento a las víctimas individuales y colectivas no étnicas del conflicto armado interno.	3.455.000.000	10	3.197.810.889	93
Fortalecimiento servicio de investigación defensorial de la dirección nacional de defensoría pública nacional.	400.000.000	1	391.247.612	98
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores.	427.828.730	1	352.404.386	82
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores.	1.250.171.270	4	1.172.243.886	94
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores.	1.140.000.000	3	0	0
Implementación sistema de gestión documental de la defensoría del pueblo capitales de departamento y seccionales a nivel nacional.	450.000.000	1	442.499.567	98
Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH a nivel nacional.	1.500.000.000	4	1.499.404.532	100
Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH a nivel nacional.	800.000.000	2	787.018.165	98



Descripción	Apropiación	% de participación	Compromisos	% ejec.
Implementación del programa especializado para el acompañamiento y asesoría, seguimiento de los Decretos ley 4633, 463.	850.000.000	2	683.742.858	80
<b>TOTAL</b>	<b>35.345.984.504</b>	<b>100%</b>	<b>33.144.491.090</b>	<b>94%</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo.

### 1.2.1 Gestión contractual

Durante la vigencia 2016 la Entidad suscribió 256 contratos en la modalidad de Contratación Directa, de la cual hacen parte los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, los de arrendamiento de inmuebles, compraventas e interadministrativos, entre otros. La segunda modalidad de los procesos de contratación pública tramitados y suscritos por la Defensoría del Pueblo se relacionan con Licitaciones Públicas, Concurso de Méritos, Selecciones Abreviadas incluidas las Subasta, Invitaciones Públicas de Mínima Cantidad y la nueva alternativa para contratar la necesidad de bienes o servicios conocida como Acuerdos Marco de Precios.

**Tabla 10. Distribución presupuestal y porcentual de la contratación 2016**

Contratación	Valor ejecutado	%
Contratación directa	16,510,031,685	60.95
Procesos de contratación*	10,576,420,691	39.05
<b>Total general</b>	<b>27,086,452,376</b>	<b>100</b>

Fuente: Base de Datos Contratación 2016.

La contratación directa incluye todos los contratos que celebra la entidad para los cuales no adelanta ningún proceso público como la licitación pública o la selección abreviada entre otros. La siguiente es la relación de contratos de acuerdo con su cla-

\* Incluidas órdenes de compra por Acuerdo Marco de Precios.

se. Del presupuesto total ejecutado para la contratación, conforme se aprecia en la información consignada en la Tabla 10, la contratación directa es la más significativa con el 60,95%, y las otras modalidades de contratación el 39,5%.

**Tabla 11. Cantidad y porcentaje de contratos por clase**

Modalidad de contrato	Total	%
Arrendamiento	18	7.0
Compraventa	2	0.8
Convenio interadministrativo	1	0.4
Convenio marco de cooperación	1	0.4
Convenio marco institucional de cooperación	1	0.4
Interadministrativo	8	3.1
Prestación de servicios de apoyo a la gestión	62	24.2
Prestación de servicios profesionales	162	63.3
Suscripciones	1	0.4
<b>Total general</b>	<b>256</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Base de Datos Contratación 2016.

Se aprecia que de 256 contratos tramitados por vía de contratación directa, cerca del 64% tuvieron como objeto el desarrollo de actividades de carácter profesional. El total de los contratos se tramitaron para las siguientes dependencias:

**Tabla 12. Cantidad de contratos por dependencia**

Dependencia solicitante	Total	%
Asesor Despacho señor Defensor del Pueblo	3	1.2
Asesora Despacho señor Defensor del Pueblo	1	0.4
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas	8	3.1
Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas	9	3.5



Dependencia solicitante	Total	%
Defensoría Delegada para la Política Criminal Penitenciaria	1	0.4
Defensoría Pública	1	0.4
Delegada Derechos Población Desplazada	1	0.4
Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor	18	7.0
Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno	55	21.5
Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH	20	7.8
Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad	12	4.7
Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras	7	2.7
Delegada para los Derechos de la Población Desplazada	19	7.4
Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	3	1.2
Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	5	2.0
Dirección Nacional de Defensoría Pública	8	3.1
Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos	15	5.9
Grupo de Comunicaciones Externas	1	0.4
Grupo de Sistemas	9	3.5
Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	15	5.9
Oficina de Planeación	3	1.2
Responsable Grupo de Capacitación e Investigación	1	0.4
Secretaría General	11	4.3
Secretaría Privada	1	0.4
Secretario Privado	1	0.4
Subdirección de Gestión del Talento Humano	6	2.3
Subdirección Administrativa	16	6.3
Subdirección Servicios Administrativos	6	2.3
<b>Total General</b>	<b>256</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Base de Datos Contratación 2016.

Como puede inferirse de la información de la Tabla 12, de las Áreas Misionales, la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno se destaca por representar el 21.5% de los contratos celebrados, le sigue la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, con el 7.8% y la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, con el 7.4% de la contratación. Por su parte, de las áreas de Apoyo Logístico, la Subdirección Administrativa participa con el 6.3% de la contratación, la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional con el 5.9% y la Secretaría General con el 4.3%.

### 1.2.1.1 Procesos de contratación pública

Se denominan procesos de contratación pública estatal a aquellos diferentes de la contratación por vía directa, cuyos contratos están precedidos de procedimientos iniciados por convocatoria pública abierta en los que pueden participar todas las personas naturales o jurídicas y asociaciones legalmente constituidas, las cuales se informan del inicio del proceso contractual a partir de las publicaciones de los documentos del proceso que por ley la Entidad registra en el Portal de Contratación Estatal.

Para el caso de las Órdenes de Compra por Acuerdo Marco de Precios, el proceso licitatorio para seleccionar la lista de potenciales contratistas lo adelanta previamente a través de licitación pública Colombia Compra Eficiente, correspondiéndole a la entidad contratista seleccionar al oferente que mejores condiciones de suministro y precio le ofrezca a la entidad. La Tabla 13 resume las modalidades de procesos de contratación pública que se surtieron en el año 2016, con indicación de su cantidad y su participación porcentual en el total de los procesos por modalidades diferentes a la contratación directa.

**Tabla 13. Modalidades de contratación**

Modalidad de contratación	Total	%
Acuerdo Marco de Precios	16	16.0
Concurso de Méritos	0	0
Invitación Pública de mínima cuantía	135	80.8
Licitación Pública	0	0
Selección Abreviada	16	16.0
<b>Total general</b>	<b>167</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Base de Datos Contratación 2016.



De acuerdo a los datos consignados en la Tabla 13, el 80.8% de los procesos adelantados por la entidad fueron por la modalidad de invitación pública de mínima cuantía, cuyo procedimiento se caracteriza por ser más expedito, porque le facilita a la Defensoría la adquisición de bienes y servicios cuyo valor no supere el tope del 1% del presupuesto de la Entidad. Si bien las Invitaciones Públicas de Mínima Cuantía son las más numerosas en relación con los demás procesos contractuales de convocatoria pública, su participación en la ejecución del presupuesto de contratación no es tan significativa, ya que le correspondió el 9.4 % del total registrado para estas modalidades de contratación, conforme puede inferirse de la información registrada en la Tabla 14.

**Tabla 14. Presupuesto ejecutado por modalidad de contratación**

Modalidad de contratación	Total	%
Acuerdo Marco de Precios	6,386,212,900	59.9
Concurso de Méritos	-	0.0
Invitación Pública de Mínima Cuantía	1,001,860,664.00	9.4
Licitación Pública	-	0.0
Selección Abreviada	3,188,347,127	30.7
<b>Total general</b>	<b>10,576,420,691</b>	<b>100</b>

Fuente: Base de Datos Contratación 2016.

En la vigencia 2016 la ejecución del presupuesto de contratación de la Defensoría del Pueblo para procesos contractuales por convocatoria pública y/o diferentes de la contratación directa fue más representativa para las Órdenes de Compra por Acuerdo Marco de Precios, porque le correspondió el 59.9%, seguida de la modalidad de Selección Abreviada con el 30.7%.

### 1.3 Gestión Administrativa

La Subdirección Administrativa cuenta con dos líneas de trabajo importante para el apoyo de los procesos misionales de la Defensoría del Pueblo, Gestión Documental y el área de servicios, las cuales tienen como propósito principal, por una parte, coordinar los proyectos para la ejecución de procesos, procedimientos, planes,

programas, proyectos e informes relacionados la creación, desarrollo, aplicación, instalación, actualización, mantenimiento y operación de procesos, métodos, procedimientos y tecnologías que permitan impulsar el desarrollo de los archivos, y de la gestión documental institucional, mediante la organización técnica y la implementación de servicios que faciliten el acceso a los documentos que los conforman de acuerdo con la Ley General de Archivos, y por otra, la ejecución de las actividades de mantenimiento y reparaciones en las dependencias de la entidad, para garantizar el buen funcionamiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles; así como tramitar las solicitudes de viáticos y gastos de viaje a los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo, y coordinar lo relacionado con la correcta operación de los vehículos de la Entidad, el servicio de vigilancia y de servicios generales.

### 1.3.1 Gestión documental

A través del Grupo de Gestión Documental, se actualizaron durante la vigencia 2016 los instructivos de gestión documental, formatos, además se construyeron los 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.

Con relación 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, elaboró las nuevas TRD, las modificaciones y ajustes requeridos por el Archivo General de la Nación con el propósito de obtener la revisión técnica y su convalidación.

En cuanto a la Tablas de Valoración Documental de la Defensoría del Pueblo, luego de un largo proceso de revisión y ajustes por parte del Archivo general de la Nación, este órgano rector en materia Archivística aprobó y emitió la Certificación de convalidación de las TVR el 21 de noviembre de 2016, lo cual permite una depuración técnica de los archivos de la entidad. Los contratos más importantes de este grupo para el desarrollo de su gestión, se encuentran:

Contrato de prestación de servicios 211 de 2016, cuyo objeto es Prestar los servicios de mantenimiento y soporte del Sistema de Gestión Documental Laserfiche –



Post@l, de la Defensoría el Pueblo de conformidad con las especificaciones técnicas, con vigencia del 3 de agosto de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016, por valor de \$337.471.567.00.

Contrato de Prestación de Servicios 351 de 2015, cuyo objeto es la prestación del Servicio de Organización de Archivos del Nivel Central y Regional, y los servicios de traslado, depósito, custodia, consulta y envíos del Archivo Central de la Defensoría del Pueblo de conformidad con las especificaciones técnicas y la normatividad archivística vigente que rige la materia, con vigencia del 1º de diciembre de 2015 hasta el 30 de noviembre de 2016, por valor de \$567.666.000.00.

**Tabla 15. Fase 1 Ejecutadas y actualmente en ejecución**

Año calendario	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	TOTAL
	2013	2014	2015	2016	
Valor solicitado	582.000.000	1.348.624.586	700.000.000	500.000.000	3.130.624.586
Presupuesto asignado	582.000.000	721.000.000	428.190.000**	450.000.000**	2.181.190.000
Valor ejecutado	582.000.000	721.000.000	No ejecutado	337.471.567	1.640.471.567

**Fuente:** Subdirección Administrativa.

Nivel de Implementación del Sistema de Gestión Documental en Regionales:

- Funcionando en 10 regionales Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca y Nivel central, cobertura actual 27,3%.
- Pendiente de implementar en 26 regionales, 72,3%.

### 1.3.2 Servicios y mantenimientos

Dentro de las actividades de mantenimiento y reparaciones en las dependencias de la Entidad, para garantizar el buen funcionamiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles, se encuentran los siguientes que se realizaron de acuerdo con los recursos asignados en el Decreto de liquidación para la vigencia del año 2016, la

Defensoría del Pueblo a través de la Subdirección Administrativa y de acuerdo con el Plan de Compras para el año 2016.

El Plan de mantenimiento de la Defensoría del Pueblo se estructuró en los programas de mantenimiento de inmuebles, vehículos y equipos de navegación, equipos de oficina, servicio de aseo, y otros equipos, se definió el alcance de cada uno, la frecuencia de realización, prioridad, tipo de mantenimiento y cronograma. Igualmente, el Plan de mantenimiento se encuentra integrado con los procesos de Gestión, administrativa, gestión financiera y gestión contractual, e interactúa con gestión documental.

Para la realización de las reparaciones Locativas de nivel I (Básico), se cuenta con un equipo de trabajo de seis (6) auxiliares de Mantenimiento y un profesional en Arquitectura.

Los mantenimientos catalogados de Nivel II y III (adecuaciones y contratos de obra), se realiza procesos de selección Contratación Pública.

### 1.3.2.1 *Mantenimientos de sedes regionales*

- Inmuebles: Se realizó el mantenimiento de inmueble a la regional Valle del Cauca por \$1.210.000, y en las regionales Atlántico, Magdalena y Urabá por valor aproximado de \$50.000.000.
- Equipos: En cuanto a mantenimiento de bienes muebles (fotocopiadoras y aires acondicionados) se ejecutó un presupuesto por valor de \$41.400.000 para las regionales Antioquia, Cauca, Córdoba, Chocó, Guaviare, Magdalena, Magdalena Medio, Norte de Santander, Santander y Urabá.

En cuanto a la Administración de Vehículos, el área controla el parque automotor de la entidad, tramita el proceso de contratación de combustible, SOAT, los mantenimientos preventivos y correctivos, y lleva el registro de la administración de vehículos de la entidad.

La Defensoría del Pueblo cuenta con un total de 105 vehículos, de los cuales 22 pertenecen al nivel central, 58 vehículos pertenecen a las regionales. Igualmente tie-



ne 18 motos para apoyar la gestión misional de la Defensoría del Pueblo, y para las regiones más apartadas del territorio nacional, además la movilidad se apoya en 6 botes con sus respectivos motores fuera de borda.

### 1.3.3 Gestión en cultura y servicio al ciudadano.

Durante el 2016, se tramitaron en la Sede Central de la Defensoría del Pueblo, un total de 127 PQRSDF, a través de los diferentes canales de atención. En las sedes Regionales, se recibieron 347 PQRSDF obtenidas durante el mes de enero diciembre de 2016.

**Tabla 16. Distribución de PQRSDF Nivel Central**

Tipo de PQRSDF	Número PQRSDF	Porcentaje %
Peticiones	15	11,81
Quejas	64	50,39
Reclamos	23	18,11
Sugerencias	2	1,57
Denuncias	9	7,09
Felicitaciones	14	11,02
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** sistema integrado de PQRSDF.

En la Tabla 16, se evidencia que un gran porcentaje de las PQRSDF corresponden 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 los casos por las temáticas sobre las cuales se formulan los 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 presentando 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 17. Distribución de PQRSDF Sedes Regionales**

Tipo de PQRSDF	Número PQRSDF	Porcentaje %
Peticiones	7	2,02
Quejas	110	31,70
Reclamos	12	3,46
Sugerencias	34	9,80
Denuncias	4	1,15
Felicitaciones	180	51,87
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>100</b>

**Fuente:** sistema integrado de PQRSDF.

En la Tabla 17, se puede observar que en el año 2016 se presentaron mayor número de felicitaciones (180) debido a la gestión realizada por el personal de las diferentes sedes a nivel Regional en el país. En este periodo se tramitaron 110 quejas que equivalen al 31,70% 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. Las 34 sugerencias recibidas equivalen a 9,80% de las PQRSDF, en su mayoría, son en contra de las instalaciones físicas de las sedes.

### 1.3.3.1 Ferias de servicio al ciudadano

La Secretaría General ha liderado durante el 2016 la participación de la Entidad 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 dife-



rentes entidades de la APN. Los protocolos, las fechas y usuarios beneficiados, son escogidos por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano.

Para la participación activa en Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano se requiere el apoyo de cada una de las Defensorías Regionales, quienes ofrecen a los usuarios la totalidad de los servicios que presta la Entidad. Para la vigencia fiscal 2016 la Defensoría del Pueblo participó en las siguientes ferias:

**Tabla 18. Asistencia a las ferias de servicio al ciudadano 2016**

Lugar	Fecha	Personas atendidas	Asesoría	Toma de declaraciones	Publicaciones entregadas
Quibdó	30/04/ 2016	130	123	7	50
Villa del Rosario	09/05/ 2016	195	158	10	120
Florencia	20/08/2016	79	26	53	70
Puerto Asís	03/09/2016	0	0	0	0
Santander de Quilichao	07/10/2016	105	68	15	50
Sincé	26/11/2016	205	205	0	200
<b>TOTAL</b>		<b>714</b>	<b>325</b>	<b>85</b>	<b>490</b>

**Fuente:** Grupo de Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano.

Segunda parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República se presenta en medio virtual. (Por favor consultar el CD).



www.Imprenta.gov.co  
PBX (0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24-09  
Bogotá, D. C., Colombia

Defender al



es defender la

PAZ



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

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