



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA 2018

Informe Ejecutivo

Bogotá D. C., abril de 2019

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
Vicedefensor del Pueblo

JUAN MANUEL QUIÑONES PINZÓN
Secretario General

JESÚS LEONARDO SALAZAR SÁNCHEZ
Secretario Privado

MATEO GÓMEZ VÁSQUEZ
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

FELIPE VERNAZA PINZÓN
Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada

ALFREDO VARGAS ABAD
Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CARMEN EUGENIA DÁVILA GUERRERO
Defensora Delegada para el Derecho a la Salud y la Seguridad Social

JOSÉ MARÍA BALCÁZAR CASTILLO
Defensor Delegado para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno

PAULA ROBLEDO SILVA
Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales

JORGE EDUARDO CAMARGO CARVAJAL
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras

SANDRA LUCÍA RODRÍGUEZ ROJAS
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

DIANA RODRÍGUEZ URIBE
Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

INGRID RUSINQUE OSORIO
Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor

GERMÁN PABÓN GÓMEZ
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

JAIME ALBERTO ESCRUCERÍA DE LA ESPRIELLA
Defensor Delegado para los Derechos de los Grupos Étnicos

GIOVANNI ALEJANDRO ROJAS SÁNCHEZ
Director Nacional para la Atención y Trámite de Quejas

ÁLVARO FRANCISCO AMAYA VILLARREAL
Director Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ
Director Nacional para los Recursos y Acciones Judiciales

ALBEIS JAMES FUENTES PIMIENTA
Director Nacional para la Defensoría Pública

Coordinación y edición general
Despacho Defensor del Pueblo:

Ivonne González Rodríguez

Despacho Vicedefensor del Pueblo:

Jorge Enrique Calero Chacón

Sandra Milena Morello Peña

Fernando Estrada Ramírez

Jaime Luis Sarmiento Rodríguez

Dirección Nacional de Promoción y Divulgación:

Álvaro Francisco Amaya Villarreal

Leonardo Bahos

Germán Ochoa

Corrección de estilo

Sonia Patricia Villaba Orjuela

Diagramación

Leonardo Parra Puentes

Obra de distribución gratuita.

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

© DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Defensoría del Pueblo de Colombia

Cra. 9 No. 16-21

Apartado Aéreo 24299 – Bogotá, D. C.

Código Postal 110231

Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co

Twitter: @defensoriaCol

Bogotá, D. C., 2019

.....

**SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA**

Periodo: enero 2018 - diciembre 2018

INFORME EJECUTIVO

.....

Defensoría del Pueblo

Abril de 2019

Bogotá D. C., Colombia



Contenido

Introducción	6
1. Dinámica del conflicto armado y la violencia sociopolítica en Colombia	9
2. Líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos	13
2.1. Componente de advertencia del riesgo para líderes sociales y defensores de derechos humanos.....	13
2.2. Procesos electorales 2018 y 2019.....	18
2.3. Incremento de las quejas por violación del derecho a la vida e integridad personal, en contra de la población que requiere especial protección del Estado.....	19
3. Víctimas del conflicto armado	22
3.1. Participación efectiva de las víctimas.....	22
3.2. Desplazamiento forzado.....	24
4. Migración forzada de población venezolana	27
4.1. Barreras de acceso para el goce de derechos sociales y el riesgo de la población migrante a ser sometida a la trata de personas y otras formas de explotación.....	28
5. Grupos poblacionales vulnerables	30
5.1. Violencia y discriminación contra la mujer	30
5.1.1. Violencia contra las mujeres relacionada con el conflicto armado	32
5.1.2. Implementación del Acuerdo Final con enfoque de género.....	33
5.1.3. Mujeres en las zonas de frontera	33
5.2. Atención a casos de personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD).....	34
5.3. Situación de derechos humanos de los pueblos y comunidades étnicas.....	35
5.3.1. La vulneración del derecho a la vida e integridad personal de la población étnica..	36
5.3.2. La consulta previa a los pueblos étnicos.....	37
5.3.3. Vulneraciones de los derechos de la población migrante étnica.....	37
5.4. Niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes.....	39
5.4.1. Principales afectaciones a los derechos humanos de NNA.....	39
5.4.2. Situación de los NNA desvinculados de las FARC-EP en cumplimiento del Acuerdo de Paz.....	41
5.4.3. Situación de los derechos de NNA nacionales y extranjeros en departamentos y municipios fronterizos.....	46

6. Recomendaciones	48
Líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos	48
Víctimas del conflicto armado.....	49
Migrantes.....	50
Mujeres.....	51
Personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD).....	52
Grupos étnicos.....	53
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes.....	54
Referencias bibliográficas	56



Introducción

En el marco de la misión constitucional de la Defensoría del Pueblo, que es impulsar el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos de todos los habitantes del territorio colombiano, el Defensor del Pueblo atiende anualmente el compromiso establecido en la Ley 24 de 1992¹, que consiste en presentar al Congreso de la República un informe anual sobre sus actividades y de la situación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Durante el año 2018, la sociedad colombiana atravesó por fenómenos que impactaron de distintas maneras en la garantía y satisfacción de sus derechos fundamentales. Dentro de estos fenómenos se destacan, en primer lugar, los efectos de la implementación de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno y las FARC-EP. Si bien en un inicio estos Acuerdos abrieron la esperanza para alcanzar un nuevo camino de paz y convivencia en el nivel territorial, también llevaron a las autoridades a un importante desafío: garantizar el tránsito a la vida civil de miles de combatientes en medio de la reconfiguración de los escenarios de la confrontación armada, la recomposición de los controles territoriales y el ingreso de nuevos actores violentos en disputa por economías ilegales y corredores estratégicos de movilidad.

La implementación de los Acuerdos de Paz trajo como consecuencia una reducción relativa de los índices de violencia en los territorios, pero también tuvo reacciones contrarias, especialmente en territorios de histórica confrontación entre grupos armados, debido al interés de nuevas organizaciones por entrar a controlar los espacios abandonados por las FARC-EP.

Estos nuevos escenarios produjeron situaciones de sometimiento de la población, representadas en la revictimización de grupos sociales vulnerables, el incremento de la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como en amenazas, extorsiones y homicidios. Sumado a ello, surgió una nueva ola de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA) para el servicio de estructuras armadas irregulares. Esta situación se ha caracterizado, además, por la impunidad y por las dificultades que tienen las autoridades para ejercer control y disuadir a los actores violentos.

En segundo lugar, la vida institucional se vio afectada por problemas y escándalos de corrupción que perjudicaron y pusieron en entredicho la gestión pública en di-

¹ Artículo 9. (7) Además de las atribuciones señaladas en la Constitución, el defensor del pueblo tendrá las siguientes: Presentar anualmente al Congreso un informe sobre sus actividades en el que se incluirá una relación del tipo y número de las quejas recibidas, de las medidas tomadas para su atención y trámite, de la mención expresa de los funcionarios reuents o de los particulares comprometidos y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo que considere necesarias.



mensionen tan sensibles como la justicia y la política social. Esto se constituyó en un impedimento para el disfrute, goce y ejercicio de los derechos humanos, tanto de los económicos, sociales y culturales como de los civiles y políticos para amplias capas de la población, especialmente para los habitantes de zonas periurbanas y rurales apartadas.

En tercer lugar, es necesario señalar situaciones que han implicado graves afectaciones a los derechos colectivos y ambientales por efecto de los impactos socioambientales ocasionados por las economías ilegales, especialmente, los cultivos ilícitos y la minería ilegal de oro y coltán, la deforestación, los atentados contra los oleoductos y los grandes proyectos de infraestructura y minero-energéticos.

En cuarto lugar, se observó un incremento en las movilizaciones y las protestas sociales por reclamos en materia de educación, derechos laborales, el rechazo a la violencia y a favor del proceso de paz, la prestación de servicios públicos y el transporte. Estos movimientos reflejan el crecimiento de un malestar social por la situación de vulnerabilidad económica y de exclusión en que se encuentran numerosas poblaciones, que, además, no visualizan soluciones estructurales a su situación. Si bien la mayoría de estas manifestaciones y protestas sociales se llevaron a cabo de manera pacífica, algunas generaron alteraciones al orden público y graves confrontaciones con la Fuerza Pública.

El año 2018 también estuvo marcado por la contienda electoral para la elección de un nuevo mandatario de los colombianos y de los integrantes del órgano legislativo. Esto implicó, además del importante debate de las ideas políticas y la participación democrática, un incremento de los riesgos para líderes sociales, dirigentes políticos y defensores de derechos humanos, quienes constantemente fueron intimidados por grupos armados y otros actores para silenciar su participación. Dicha situación impactó, principalmente, a los movimientos de oposición así como a los nuevos partidos y organizaciones políticas que surgieron de los Acuerdos de Paz.

Por último, el panorama de los derechos humanos en Colombia también estuvo enmarcado por el incremento de la migración de la población de origen venezolano, ocasionada por la grave crisis política y social de ese país.

Esta situación tiende a agravarse a pesar de los esfuerzos del Gobierno, que han estado encaminados a la implementación de una política para atender a esta población. Los vacíos en la gestión pública institucional se traducen en la falta de acceso a derechos fundamentales para los migrantes, además de numerosas barreras originadas por los problemas de coordinación de los entes responsables. Estos inconvenientes se manifiestan, por ejemplo, en las deficiencias en el registro de niños y niñas migrantes, lo que limita su acceso a otros derechos como la salud y la educación. Asimismo, se suma la falta de aplicación de un enfoque diferencial en la atención para mujeres, madres gestantes



y lactantes y población étnica migrante. Este panorama se completa por un fenómeno extendido de desprotección de los derechos de los migrantes a la vida, seguridad e integridad, lo cual los expone a numerosos riesgos, abusos y violencias de todo tipo.

De acuerdo con las temáticas reseñadas, este informe aborda los aspectos que se mencionan a continuación. El primero de ellos es la dinámica del conflicto armado y la violencia sociopolítica en Colombia. Para desarrollar este tema, se hace énfasis en la situación de riesgo a la que están expuestos los líderes y las lideresas sociales y las personas defensoras de derechos humanos. Se presenta, además, un análisis del derecho a la vida e integridad personal de las poblaciones vulnerables.

Posteriormente, se muestra un estudio de la situación de las víctimas del conflicto armado y el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Luego de ello, se hace una breve valoración de los procesos electorales que se llevaron a cabo en 2018 y 2019 y de los riesgos que implica el ejercicio de los derechos políticos y de participación. Se aborda también la problemática de la migración forzada de la población venezolana y se concluye con un análisis de la situación de los principales grupos poblacionales vulnerables, en aspectos como la violencia y discriminación contra la mujer, los casos de personas con orientación sexual e identidad de género diversas y la situación de derechos humanos de los pueblos y comunidades étnicas.

En términos generales, con este informe se exhorta y recomienda a las instituciones del Estado a que adopten medidas que contribuyan de manera efectiva a la superación de las problemáticas descritas. Asimismo, se les invita a que brinden protección y atención adecuada y garanticen el goce efectivo de los derechos fundamentales, especialmente para los grupos socialmente vulnerables y en riesgo.

Este documento plantea los desafíos que tiene Colombia en diferentes campos. De las políticas públicas que actualmente se formulan por parte del Gobierno recientemente elegido, depende en buena medida que se garantice el bienestar y la paz de los colombianos en el cuatrienio que se inicia. Para ello, se espera que los elementos planteados sirvan de insumo para el análisis y la priorización de las acciones en el marco de la garantía de los derechos humanos, para numerosas poblaciones que sufren hoy los rigores de la desprotección y la violencia.

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo de Colombia



1. Dinámica del conflicto armado y la violencia sociopolítica en Colombia

A pesar de la reducción en los índices de violencia como resultado de la aplicación del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el conflicto armado en Colombia persiste debido a la presencia y a las acciones desarrolladas por grupos armados ilegales que ejercen el control en diferentes sectores de la geografía nacional, lo cual vulnera los derechos humanos de la población civil.

El escenario del conflicto y la violencia sociopolítica presenta rasgos diferenciados de acuerdo con las características propias de las distintas regiones que integran el territorio nacional.

Durante el año 2018, en los departamentos de la costa Caribe², la dinámica de la violencia estuvo determinada por la consolidación del control social y territorial de los grupos armados posdesmovilización de las autodefensas, principalmente, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, los Pachencas y, en menor medida, por los Costeños.

Estos grupos armados establecieron un control territorial indirecto a través de la subcontratación de delincuencia común y pandillas barriales. Se caracterizan por utilizar la violencia selectiva y el control social como mecanismo de represión e inhibición de procesos organizativos de defensa de los derechos humanos y por fracturar el tejido social comunitario.

En los departamentos que hacen parte de la macrorregión noroccidental del país (Chocó, Antioquia, Quindío, Caldas, Risaralda y Tolima), el escenario de riesgo estuvo caracterizado por el avance en el control territorial por parte de los diferentes grupos armados ilegales, en alianza con estructuras armadas del narcotráfico nacional e internacional.

² Para efectos del monitoreo llevado a cabo por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, el país se ha dividido en macrorregiones.



Es así como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Águilas Negras, las AGC, el Frente de Guerra Occidental del ELN, las disidencias de las FARC-EP y el Ejército Popular de Liberación (EPL), así como pequeños grupos asociados con las actividades delictivas y de narcotráfico, vienen incrementando las intimidaciones, amenazas y homicidios contra las comunidades y, de manera particular, contra defensores y líderes sociales que denuncian violaciones.

Estos grupos tienen como objetivo consolidar el control social para facilitar su accionar delictivo alrededor del narcotráfico y de toda la cadena productiva que implica este proceso. Dichas vulneraciones se traducen especialmente en la vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para el consumo de estupefacientes, y en el control de los territorios tanto urbanos como rurales para facilitar la comercialización y el traslado de estas sustancias por corredores seguros hacia el interior y el exterior del país.

En la macrorregión nororiental, integrada por los departamentos y regiones de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Magdalena Medio, Arauca y Casanare, el conflicto armado entró en una fase de recomposición de los dominios armados. Esta fase se caracteriza por el avance de grupos armados ilegales hacia los territorios donde operaban las FARC-EP y la disputa por los mismos. Esto ocurre con el fin de controlar el territorio, cobrar exacciones, así como para garantizar corredores naturales y el monopolio de las economías ilegales que estuvieron a cargo de las FARC-EP.

Esta situación es especialmente crítica en departamentos como Norte de Santander, en donde la disputa territorial entre los frentes del ELN y del EPL es usual. A ello se suma el interés del ELN por ganar movilidad y expansión hacia la frontera colombo-venezolana, especialmente en territorios que cuentan con menor concentración de la Fuerza Pública, para establecer un corredor que conecte a sus estructuras en los municipios de los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare.

También se destaca la problemática del departamento de Arauca donde la violencia y el conflicto armado afectan, principalmente, a integrantes de la Fuerza Pública, al mismo tiempo que profundizan el sometimiento de comunidades campesinas y urbanas. En este departamento, esta situación se ha incrementado por el proceso de expansión territorial del ELN y las disidencias de las FARC-EP.

En la región del Magdalena Medio, el grupo armado ilegal de mayor capacidad armada es el ELN, que hace presencia en el sur de Bolívar y Yondó, en el departamento de Antioquia. El ELN busca asegurar el corredor de movilidad que conecta el nordeste antioqueño con el sur de Bolívar, con lo cual garantizarían importantes corredores de movilidad hacia la costa atlántica, el nordeste antioqueño, el Bajo Cauca, el Urabá



antioqueño y hacia la frontera con Venezuela; asimismo, conectarían con la subregión del Catatumbo, en Norte de Santander. Este proceso se ha venido dando a través del aumento de acciones contra la Fuerza Pública, el reclutamiento forzado, extorsiones, restricciones a la movilidad y una importante participación en el control de la producción y el tráfico de sustancias alucinógenas.

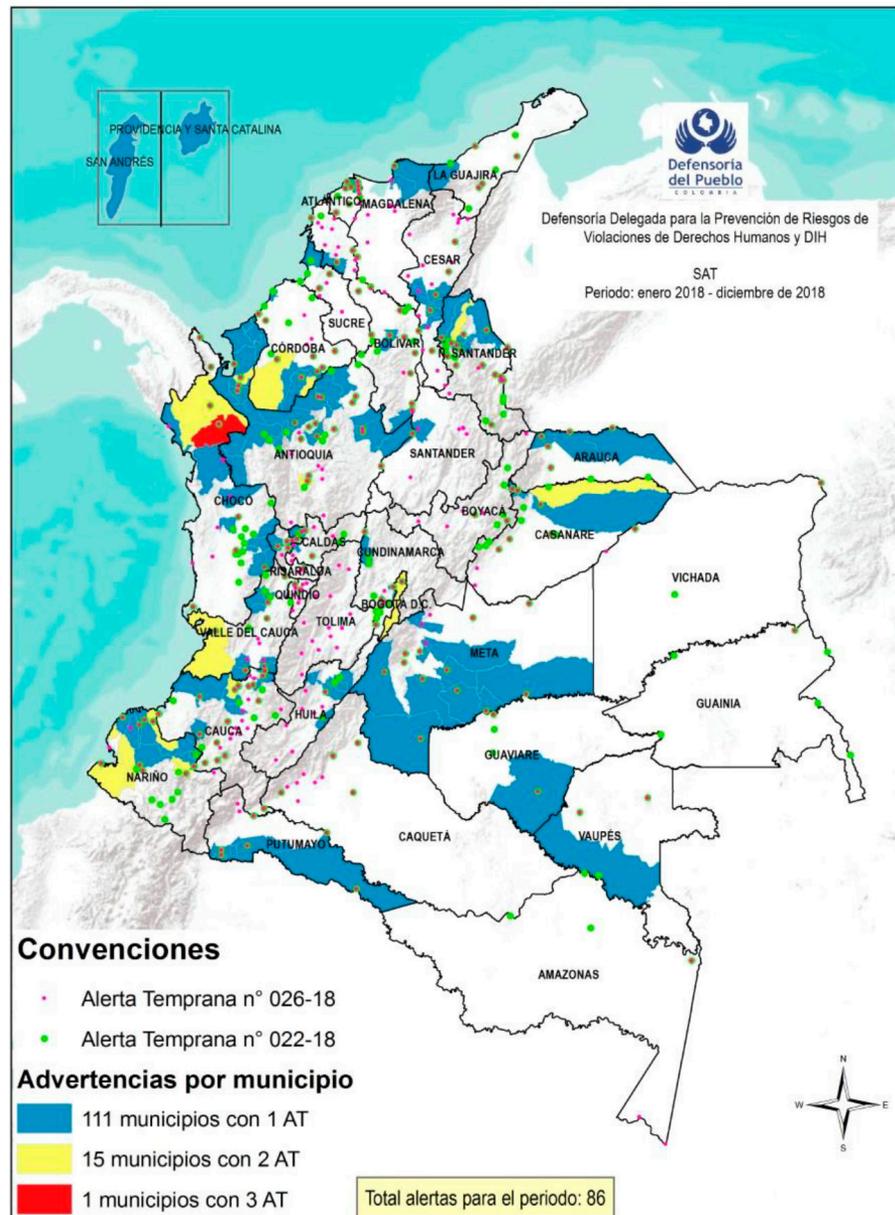
Finalmente, en esta región se destaca la presencia del grupo ilegal Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes también estarían en un proceso de expansión territorial. Para tal fin, vienen aumentando el control sobre la población a través del reclutamiento de adolescentes y jóvenes, a quienes les ofrecen salarios mensuales.

En relación con la macrorregión centro oriental, integrada por los departamentos y regiones del altiplano cundiboyacense y la Orinoquía, Cundinamarca (Bogotá), Meta, Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés, el año 2018 presentó como hecho principal la salida del conflicto de los frentes de las FARC-EP de territorios donde tuvieron presencia histórica. Esta situación generó una ardua disputa entre los demás grupos armados ilegales por el dominio de esos territorios. Es así como el ELN se ha venido expandiendo hacia el oriente colombiano, a través de corredores fluviales en el Vichada y Guainía, con dirección hacia la frontera venezolana. También han comenzado a tener presencia en zonas urbanas con altas posibilidades para mimetizarse entre la población civil y lograr potenciales mercados de narcomenudeo.

Sobresale, además, el incremento de grupos armados residuales o las denominadas disidencias de las FARC-EP, que han decidido recrear los antiguos frentes guerrilleros que llegaron a conformar en el suroriente del país. A esto se suma la amenaza de los grupos armados que surgieron tras la desmovilización de las autodefensas, que a pesar de las acciones para combatirlos, aún mantienen fuertes estructuras que delinquen en la Orinoquía y en la zona del altiplano cundiboyacense, bajo la denominación de Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Puntilleros o Libertadores del Vichada, entre otras.

Por último, en la macrorregión suroccidental, integrada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Chocó (municipio de El Litoral de San Juan), Huila, Putumayo, Caquetá y Amazonas, se destaca, en primer lugar, el alto nivel de confrontación armada que sostiene la Fuerza Pública con grupos armados ilegales. Esto ha traído importantes afectaciones a las comunidades, especialmente a las del sector rural, así como a líderes y defensores de derechos humanos que actúan en esta macrorregión.

Figura 1. Municipios advertidos a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) 2018.



Fuente: Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT) 2019.



2. Líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión de promoción y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, viene registrando la intensificación de la violencia contra defensores de los derechos humanos y líderes sociales desde el año 2016. En 2018, esta situación se volvió aún más crítica, pues se incrementaron los homicidios y las amenazas. Este acápite presenta las acciones institucionales de la Defensoría del Pueblo respecto a la garantía de los derechos fundamentales de este grupo social, tomando como referencia el concepto y alcance planteado por las declaraciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)³ y la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁴ al respecto.

2.1. Componente de advertencia del riesgo para líderes sociales y defensores de derechos humanos

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del Decreto 2124 de 2017⁵, impulsa la política de prevención de violaciones a los derechos humanos, monitorea y advierte acerca de las situaciones de riesgo para prevenir probables violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el contexto del conflicto armado y la violencia sociopolítica. En este sentido, ha emitido dos documentos de advertencia sobre los riesgos a los que se enfrentan las personas defensoras

3 Resolución A/RES/53/144 (1999) de la OACNUDH.

4 Resolución AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) de la OEA.

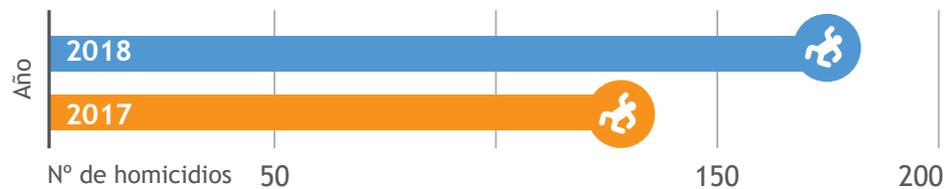
5 “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

de los derechos humanos y sus organizaciones: el *Informe de Riesgo (IR)*⁶ 010-17 del 30 de marzo de 2017 y la *Alerta Temprana (AT)*⁷ 026-18, emitida el 28 de febrero de 2018.

Estos documentos se construyeron bajo un ejercicio de monitoreo y análisis en el que se conocieron 886 situaciones de agresión contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y/o sus organizaciones o colectivos a febrero de 2018. Dentro de estas conductas vulneradoras de los derechos humanos, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) registró un total de 260 homicidios hasta la fecha de la emisión de la *Alerta Temprana 026-18*. Particularmente, el *Informe de Riesgo 010-17* tuvo un alcance de 32 departamentos y 277 municipios advertidos, mientras que la *Alerta Temprana 026-18* amplió a 322 los municipios advertidos en 32 departamentos.

Durante 2018, la Defensoría del Pueblo llevó a cabo un ejercicio de monitoreo y análisis de riesgo sobre esta población específica y registró un total de 178 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, lo que denota un incremento en esta conducta violatoria de derechos humanos del 27% con respecto al año anterior (2017: 126 homicidios, 2018: 178 homicidios). De los 178 casos registrados para 2018, 164 corresponden a hombres y 14 a mujeres.

Figura 2. Homicidios de defensores de derechos humanos y líderes sociales (2018)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) 2019.

6 Este informe fue construido como un INFORME ESPECIAL DE RIESGO, el cual, según el Diccionario Abreviado de Conceptos de la Defensoría del Pueblo, señala que: “Es un documento de análisis del riesgo que surge como resultado del ejercicio continuo de monitoreo e investigación, en la necesidad de profundizar en el estudio de una problemática, población o grupo social. Plantea cuáles son los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, así como los impactos sociales, económicos e institucionales, para el grupo o población, derivados de la problemática analizada. Formula una prospectiva o escenario donde se describen las posibles violaciones a los DDHH-DIH y concluye con una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales que aporten a la formulación de lineamientos y estrategias de acción preventiva a incorporar dentro de las políticas y programas, con énfasis en el grupo social o población.”

7 Según el Decreto 2124 de 2017, una alerta temprana: “Es un documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno nacional para la respuesta estatal”.



Tabla 1. Líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos en Colombia asesinados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Departamento	Homicidios
Cauca	35
Antioquia	23
Norte de Santander	18
Putumayo	14
Valle del Cauca	14
Caquetá	11
Nariño	10
Meta	9
Córdoba	7
Chocó	6
Arauca	5
Santander	3
Bogotá	2
Bolívar	2
Caldas	2
Cesar	2
Huila	2
Quindío	2
Risaralda	2
Tolima	2
Atlántico	1
Boyacá	1
Casanare	1
Cundinamarca	1
Guaviare	1
Magdalena	1
Vichada	1
Total	178

Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) 2019.

Estos homicidios se presentaron en 27 de los 32 departamentos del país⁸. Los sectores de liderazgo y defensa de derechos humanos más golpeados son los líderes comunales, comunitarios, campesinos y autoridades étnicas, los cuales concentran aproximadamente el 85% de los homicidios (152 casos de 178). Por otra parte, el 70% de los homicidios registrados en 2018 se concentran en 7 departamentos del país: Cauca, con 35 casos; Antioquia, con 23 casos; Norte de Santander, con 18 casos; Putumayo, con 14 casos; Valle del Cauca, con 14 casos; Caquetá, con 11 casos, y Nariño, con 10 casos.

Tabla 2. Sectores de liderazgo y defensa de derechos humanos más golpeados en el año 2018.

Sector	Homicidios
Comunal	65
Indígena	30
Campesino o agrario	28
Comunitario	22
Comunidades negras	7
Víctimas	6
Estudiantil o académico	5
Sindical	5
Funcionario público	4
Ambiental	3
Activista en derechos humanos	1
Comunal	1
Cultural o deportivo	1
Total	178

Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) 2019.

Luego de un ejercicio de revisión de los datos, el consolidado de homicidios histórico reportados por la Defensoría del Pueblo mediante el *Informe 010-17* y la *Alerta Temprana 026-18* y, transcurridos 11 meses después de la última alerta, registra 437 líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos asesinados entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018, discriminados así: 2016, con 133 casos; 2017, con 126 casos y 2018, con 178 casos.

⁸ La consolidación de la información es realizada en una acción conjunta entre el equipo de 45 analistas regionales y 5 nacionales del SAT y 38 defensores regionales, quienes optimizaron el monitoreo y observancia sobre la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.



El monitoreo y seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo ha permitido evidenciar que el escenario de riesgo descrito en dicha alerta temprana persiste y se agudiza. Esto se debe, fundamentalmente, a varios elementos coyunturales y de contexto, y al recrudecimiento de la violencia focalizada contra las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 27 departamentos del territorio nacional.

El ejercicio de seguimiento y actualización del escenario de riesgo se realizó entre octubre de 2018 y enero de 2019, a partir del monitoreo de las conductas vulneratorias a los derechos de los líderes sociales y de la revisión de la evolución del riesgo, producto de la persistencia del conflicto armado interno y de otras dinámicas de violencia derivadas del mismo. Este ejercicio permitió, a su vez, la actualización del marco conceptual y metodológico del Sistema de Alertas Tempranas para la observancia del fenómeno de violencia contra personas defensoras de derechos humanos. De este ejercicio es posible señalar como de suma importancia: a) la concreción de la definición de líder social y persona defensora de derechos humanos a la luz de los más recientes pronunciamientos y disertaciones de la ONU y otras entidades, y b) la recategorización de los tipos de sectores a los cuales pertenece una persona defensora o líder social, pues se pasó de 19 a 15 tipologías.

En atención al incremento significativo de los homicidios y las amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, se concluye que el escenario de riesgo identificado en la *Alerta Temprana 026-18* y sus tres rasgos estructurantes prevalecen:

- 1) La recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC-EP.
- 2) La persistencia de otros actores armados ilegales que en diferentes niveles usufructúan economías legales e ilegales y conculcan los derechos de la población civil.
- 3) Los avances en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Estos rasgos estructurantes del riesgo permanecen vigentes al cierre del año 2018 e inicios del 2019 junto con elemento que exacerba el escenario de riesgo para líderes sociales y se suma a los elementos ya advertidos en la *Alerta Temprana 026-18*: dificultades en la implementación de la política pública de prevención, coordinación interinstitucional y mejoras a los mecanismos de protección.

Durante el último periodo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), se avanzó en la política pública para la protección de los líderes sociales mediante la expedición de una serie de decretos (decretos 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018). Su fin era complementar la ruta de protección del Decreto 1066 de



2015 conocida como el *Programa de Protección a Personas en Riesgo*. Sin embargo, esta política pública, debido al cambio de gobierno, no fue implementada por encontrarse en el fin del periodo presidencial y la disponibilidad presupuestal para tal fin era incierta; por ello, esta implementación quedó en manos del nuevo Presidente.

Estas normas, si bien no son una solución definitiva a las vulneraciones de los derechos fundamentales de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, fueron construidas con miras a mejorar los mecanismos de protección existentes, a avanzar en la prevención de estas violaciones, así como a impulsar a los entes encargados de investigar estas vulneraciones para que tuvieran mejores herramientas, como es el caso del Decreto 898 de 2017.

Sin embargo, en el gobierno del presidente Iván Duque estos decretos no fueron tenidos en cuenta directamente para su implementación y se dio paso a la formulación de un nuevo plan para enfrentar el incremento de la violencia contra los líderes sociales.

Es así como se creó el Plan de Acción Oportuna (PAO), que tiene como finalidad la articulación de la respuesta estatal en materia de prevención, protección e investigación de cara a los altos niveles de victimización de los líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos.

Si bien el PAO menciona los decretos expedidos por el Gobierno anterior, no hay claridad de cómo estas nuevas disposiciones legales efectivamente se implementarán. Un elemento adicional a esta descoordinación institucional se ve reflejado en las actuaciones de las autoridades locales y regionales, las cuales (teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2252 de 2017) tendrían la responsabilidad de ser los primeros respondientes en temas de protección para líderes sociales y defensores de los derechos humanos.

2.2. Procesos electorales 2018 y 2019

Los procesos electorales son otro elemento que se configura como determinante en la persistencia del riesgo para los líderes sociales y en la exacerbación de los escenarios identificados en la *Alerta Temprana 026-18* para esta población en la actualidad. Al revisar el comportamiento de los asesinatos en 2018, la época electoral coincide con una especial concentración de homicidios de líderes sociales: el 41% (71 casos) de todos los homicidios registrados con posterioridad a la emisión de la *Alerta Temprana 026-18* (162 casos) tuvieron lugar en los meses de la contienda electoral presidencial, es decir, entre mayo y agosto de 2018.

Por otro lado, las elecciones regionales que se realizarán el 27 de octubre de 2019 también podrían configurar un incremento en el riesgo para las personas defensoras



ras de derechos humanos y dirigentes sociales y políticos. Esta hipótesis se sustenta en la caracterización de los líderes con mayores niveles de victimización en 2018, los cuales están asociados a la defensa de la tierra y del territorio y de los derechos de poblaciones vulnerables como las juntas de acción comunal, movimientos campesinos o comunitarios, autoridades étnicas indígenas y comunidades negras, que recogen al 83% del total de homicidios. Estos líderes, que trabajan en el nivel local (municipios, corregimientos y veredas), estarán involucrados irremediamente en las contiendas electorales, bien sea como posibles candidatos, como participantes de las campañas o como veedores ciudadanos de la contienda electoral, razón por la cual se incrementarán sus niveles de riesgo.

Esta situación puede agravarse con el incremento de amenazas, ataques y homicidios contra nuevas expresiones políticas (partidos políticos independientes como Colombia Humana o el nuevo partido político Fuerza Revolucionaria del Común-FARC o nuevos movimientos ciudadanos, campesinos, indígenas y de comunidades negras, entre otros), en territorios donde se cruzan factores complejos como la implementación de los Acuerdos de Paz, acciones de grupos armados ilegales con proyección a la monopolización territorial, así como acciones de la Fuerza Pública contra estructuras ilegales y criminales como el ELN y las AGC, entre otros.

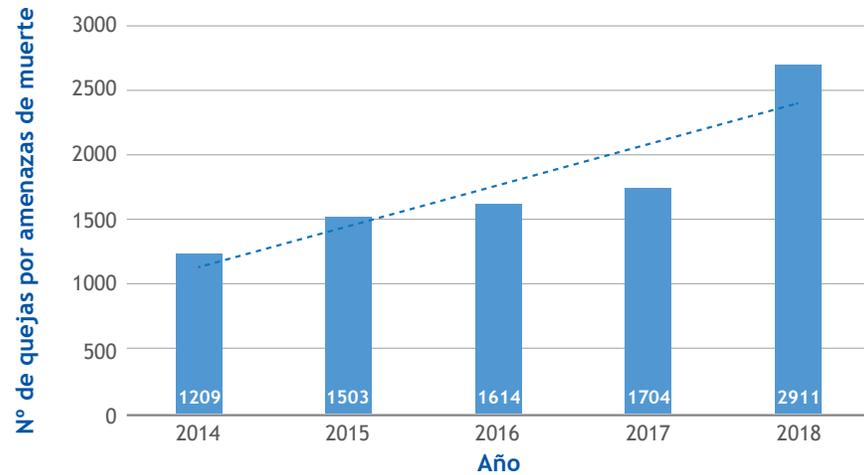
2.3. Incremento de las quejas por violación del derecho a la vida e integridad personal, en contra de la población que requiere especial protección del Estado

Para el periodo comprendido entre enero y diciembre del año 2018 y de acuerdo con la función que le asiste a la Defensoría del Pueblo de atender y tramitar las peticiones por vulneración a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, se tramitaron 2911 quejas por amenazas de muerte⁹.

La Defensoría del Pueblo evidencia un incremento significativo en las quejas por amenazas de muerte: de 1209 quejas recibidas en el año 2014 por esta conducta se pasó a 2911 para el año 2018, un incremento de violaciones del 50% en cuatro (4) años, conforme se observa en la figura 3.

⁹ Enmarcadas en la categoría de violaciones del derecho a la vida.

Figura 3. Incremento de la 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 2018.

Como se puede observar, hay un incremento de las amenazas contra la vida e integridad personal, según las denuncias realizadas principalmente por organizaciones sociales defensoras de derechos humanos, que interpusieron 1133 quejas en el año 2018. De acuerdo con estas informaciones, los presuntos afectados son personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, cuya situación ha sido 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 este grupo poblacional por medio de diferentes mecanismos: panfletos, correos electrónicos, llamadas y, en algunos casos más graves, han llevado a cabo atentados contra su vida e integridad personal. El resto de quejas se refiere a otros sujetos de especial protección del Estado, entre los que se encuentran docentes, periodistas, servidores públicos, entre otros.

El registro de quejas por amenazas contra la vida e integridad personal de líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos identifica como lugar de los hechos los siguientes territorios: en primer lugar, el Valle del Cauca con un total de 164 quejas, le siguen Bogotá con 124, Bolívar con 92, Cauca con 77 y Magdalena con 45. Estas cifras representan, en su mayoría, a los líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos, seguidos de otras poblaciones.

Las peticiones allegadas a la Defensoría del Pueblo son tramitadas ante las diferentes entidades competentes, como la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía



Nacional, a quienes se solicita la salvaguarda de la vida e integridad personal. Asimismo, se les requiere para que adopten medidas robustas e idóneas, tomando en cuenta el rol social desempeñado y las condiciones de vulnerabilidad de las personas afectadas, el contexto de la zona y el nivel de riesgo. Para tal fin, se les ha transmitido las alertas tempranas emitidas por la entidad.

De igual manera, se le ha solicitado a la Fiscalía General de la Nación iniciar las respectivas investigaciones y dar celeridad al desarrollo de las mismas. Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo hace seguimiento a las peticiones en las diferentes instancias de protección, donde participa como invitada permanente.



3. Víctimas del conflicto armado

Las garantías de no repetición son un conjunto de medidas que hacen parte de los procesos de justicia transicional y buscan que no se vuelvan a repetir los hechos que dieron lugar a violaciones graves de los derechos humanos. Además de la protección a líderes sociales y otros actores principales de la transición, la construcción de paz se fundamenta en la garantía del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, en su participación activa en el seguimiento a la implementación de políticas públicas, así como en la prevención de nuevos sucesos de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado.

El análisis que se presenta a continuación sobre la situación de los derechos humanos de las víctimas del conflicto, de las comunidades y de los grupos étnicos en 2018, contiene tres elementos fundamentales: (i) La participación efectiva de las víctimas del conflicto armado orientada a la incidencia política, con el fin de que se lleve a cabo una adecuada implementación de políticas públicas en el marco de las mesas municipales y departamentales de víctimas. (ii) Las dinámicas de desplazamiento forzado en el país, la implementación de la normatividad referente a la prevención de este hecho victimizante y un panorama general sobre los planes de retorno y reubicación. (iii) La situación particular y específica de las comunidades étnicas que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia.

Cada uno de estos componentes se estructura de acuerdo con la identificación del problema, las principales afectaciones a los derechos humanos y la respuesta del Estado frente a las situaciones expuestas.

3.1. Participación efectiva de las víctimas

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV)¹⁰ presentó al Congreso de la República en agosto de 2018 el *Quinto Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. A propósito de dicho informe, la Defensoría del Pueblo considera pertinente llamar la atención sobre el ejercicio del derecho a la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado.

¹⁰ Contemplada en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV), conformada por los representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, el Contralor/a General de la República, el Defensor/a del Pueblo y el Procurador/a General de la Nación.



Frente a las garantías para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, la Defensoría del Pueblo, en el marco de la CSMLV, realizó un proceso de verificación y análisis sobre el funcionamiento de las mesas departamentales de Cauca, Nariño, Antioquia, Norte de Santander y Casanare, así como a las mesas municipales de Morales, Tumaco, Caldas, Convención y Tauramena. A partir de este estudio se logró evidenciar lo siguiente:

- i) La falta de documentación y sistematización de procesos relativos a la elección y funcionamiento de algunas mesas municipales de participación, particularmente en Morales, Tumaco, Tauramena y Convención, así como de los empalmes entre los diferentes periodos.
- ii) La brecha existente en el ejercicio del derecho a la participación entre el orden departamental y el municipal frente al número mínimo de sesiones anuales, las cuales son de mayor frecuencia en el nivel departamental, como se evidencia en los territorios señalados en el párrafo anterior.
- iii) El incumplimiento reiterado por parte de las entidades territoriales en los procesos de valoración y respuesta a las observaciones que presentan las víctimas en la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT).

De lo evidenciado en el informe presentado al Congreso de la República, si bien la Defensoría del Pueblo destaca el avance en el cumplimiento progresivo de las garantías de carácter material (como es el caso de la disposición de recursos para la elección y funcionamiento de las mesas), hace un llamado a los entes territoriales, puesto que, después de transcurridos tres periodos, la mayoría de Alcaldías y Gobernaciones de las regiones priorizadas por la Defensoría del Pueblo para el presente informe no han comprendido que no basta con este tipo de garantías.

La realización efectiva del derecho a la participación requiere necesariamente que los entes territoriales valoren y respondan cada una de las iniciativas u observaciones que presenten las mesas a los Planes de Atención Territorial y demás tipos de planes o programas, situación que ha resaltado la Corte Constitucional mediante el Auto N.º 373 de 2016 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: “[...] la Sala encontró la falta de implementación de los mecanismos dirigidos a evaluar el grado de incidencia de las propuestas, sugerencias y opiniones presentantes, así como mecanismos de respuesta ágil y oportuna frente a las solicitudes de las víctimas [...]”.



3.2. Desplazamiento forzado

Durante el 2018 se identificó un incremento en el número de eventos de desplazamiento masivo frente a 2017, pues de 51 eventos se pasó a 95 el año pasado. Estos últimos afectaron a 33.127 personas (9721 familias), siendo Norte de Santander, Nariño, Antioquia y Chocó los departamentos más afectados con esta modalidad. En términos de subregiones, Catatumbo¹¹ fue la zona que mayor número de eventos presentó, pues tuvo 29 desplazamientos masivos, que afectaron a 11.871 personas (3614 familias), seguida por la costa del Pacífico nariñense con 21 eventos, que ocasionaron el desplazamiento de 8332 personas (2453 familias). En tercer lugar, está Antioquia, específicamente los municipios del Bajo Cauca¹² y el municipio de Ituango, donde se desplazaron 3947 personas (1283 familias). Asimismo, 94 comunidades fueron confinadas (aproximadamente 14.974 personas), la mayoría de ellas pertenecientes a grupos étnicos, siendo los departamentos más afectados Chocó (24 comunidades), Norte de Santander (21 comunidades) y Nariño (20 comunidades)¹³.

Frente a la política de prevención del desplazamiento, es importante señalar que aún persisten las dificultades en la implementación de planes de prevención y protección, en el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de riesgo y las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo¹⁴ y en los planes de protección colectiva con

11 La subregión del Catatumbo comprende 11 municipios del departamento de Norte de Santander: Hacarí, Ábrego, El Tarra, Convención, El Carmen, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

12 La subregión del Bajo Cauca comprende 6 municipios del departamento de Antioquia: Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza.

13 La información corresponde a la sistematización de los datos contenidos en los “Formatos de reporte de eventos” de los meses de enero a diciembre de 2018, enviados a la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada por los Asesores de Desplazamiento y Defensores Comunitarios.

14 Ver al respecto las alertas tempranas emitidas entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2018 por la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos —Sistema de Alertas Tempranas— para los municipios de Suárez, Cajibío, Morales, Caloto, Corinto, Miranda y Argelia (departamento del Cauca); Magüí Payán, Roberto Payán, Policarpa, Tumaco, Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco y Cumbitara (departamento de Nariño); Río Quito, Bojayá, Vigía del Fuerte, Río Iró, Bagadó, Carmen del Darién, Riosucio, Pizarro, Nuquí, Juradó, Bahía Solano y San José del Palmar (departamento del Chocó); Tierralta, San José de Uré y Moñitos (departamento de Córdoba); Saravena, Tame, Arauquita y Arauca (departamento de Arauca); Puerto Rico, Vista Hermosa, Puerto Lleras, Mapiripán, Uribe y La Macarena (departamento del Meta); Dabeiba, Peque, Uramita, Apartadó, Turbo, Caucasia, Cáceres, Tarazá, Ituango, Remedios, Segovia, Medellín, Yarumal, Yondó, Necoclí, San Pedro de Urabá y Arboletes (departamento de Antioquia); Hacarí, San Calixto, Teorama, La Playa, Ábrego, El Tarra, Tibú, Cúcuta, Puerto Santander y Tibú (departamento de Norte de Santander); Barranquilla, Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad (departamento del Atlántico); Puerto Asís, Puerto Leguizamó, San Miguel y Valle del Guamuez (departamento del Putumayo), Neiva, Baraya y Tello (departamento de Huila); Pueblo Rico y Pereira (departamento de Risaralda); Jamundí, Cali, Buenaventura, El Dovio, Florida y Roldanillo (departamento del Valle del Cauca); Bogotá D. C.; Hato Corozal, Tamará y Sácama (departamento de Casanare); Miraflores, San José del Guaviare y Retorno (departamento de Guaviare); El Carmen de Bolívar, Zambrano y Tiquisio (departamento de Bolívar); Dibulla (departamento de la Guajira), Santa Marta y Ciénaga (departamento de Magdalena).



enfoque diferencial. Estas dificultades ocurren por problemas de acceso a las comunidades afectadas, la inacción del Gobierno a nivel nacional, departamental y local, la baja coordinación interinstitucional, la falta de diálogo e interlocución con las comunidades para desarrollar estrategias de intervención con enfoque diferencial para la mitigación de los riesgos y el bajo nivel de cumplimiento de órdenes judiciales y administrativas¹⁵.

A partir de las alertas tempranas¹⁶ se tiene conocimiento de riesgos de vulneración de derechos en los procesos de retornos de comunidades campesinas en los Montes de María (El Carmen, San Jacinto, Córdoba Tetón, San Onofre, Ovejas), Bajo Magdalena, Canal del Dique, zonas costeras de Sucre y Córdoba (Cedro Cocido, Santa Paula y Las Tangas), Magdalena Medio y los departamentos de Risaralda, Quindío, Guaviare y Caldas. En dichos territorios persisten intimidaciones y amenazas contra reclamantes de tierras, representantes de organizaciones de población desplazada y víctimas, líderes y autoridades étnico-territoriales.

Para los pueblos indígenas desplazados es inquietante la desintegración familiar y la ruptura de las prácticas socioculturales. Los casos más preocupantes son los de los pueblos jiw, nukak, embera y yukpa; y los pueblos desplazados asentados en Bogotá, tales como los embera chamí, embera katío, nasa, sikuni, uitoto, wounaan, pijao, yanacona, inga, zenú, siona, eperara, camentasa y cuambiano o Misak. La Defensoría del Pueblo, a través del *Informe de Desplazamiento 2018*, tiene conocimiento de indígenas en situación de mendicidad o consumo de sustancias psicoactivas en Arauca, Bogotá, Ocaña, Inírida, Riohacha, San Juan del Cesar, San José del Guaviare, Pereira y Puerto Carreño¹⁷.

De igual forma, en comunidades negras y afrosdescendientes persiste la emergencia humanitaria en el Bajo Atrato antioqueño y chocoano, la cuenca del río San Juan, el Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó, la cual se agrava por efecto de la dilación en los trámites para el acceso a la atención, el no reconocimiento de los desplazamientos y confinamientos y la ausencia, actualización y ejecución de planes de contingencia, prevención y protección.

Por último, con respecto al restablecimiento de derechos en procesos de retornos, reubicaciones e integración local, la valoración de las acciones gubernamentales en términos

15 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensoría del Pueblo, Audiencia Pública de Desplazamiento 2018*, numeral 1.

16 *Alerta Temprana 26-18* sobre asesinatos de líderes y lideresas defensoras de derechos humanos en Colombia. Asimismo, en sucesivas alertas tempranas emitidas a lo largo del año 2018 que informaron de situaciones de riesgo en los municipios de las Defensorías Regionales de Urabá, Chocó, Cauca, Valle, Antioquia, Arauca, Meta, Magdalena Medio, Bolívar, Magdalena, Ocaña, Córdoba, Vichada y Guaviare.

17 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensoría del Pueblo, Audiencia Pública de Desplazamiento 2018*, numeral 1.2.



de la situación de las comunidades desplazadas acompañadas¹⁸ ha permitido establecer que persisten las barreras de coordinación entre las políticas de atención al desplazamiento, la política social, el desarrollo rural y entre entidades territoriales y nacionales.

Igualmente, al revisar la dinámica de la financiación de las políticas de atención al desplazamiento de los Gobiernos territoriales, se hace visible que los Gobiernos municipales categorías 5 y 6¹⁹ no cuentan con la capacidad para financiar los derechos a educación, salud rural, vivienda, tierras, generación de ingresos, infraestructuras en agua potable y saneamiento básico rural, lo cual es base fundamental para superar el desplazamiento forzado²⁰.

Estos hechos permiten señalar, lamentablemente, que en 2018 aún persistían las causas que generaron el Estado de Cosas Inconstitucionales, establecido con la Sentencia T-025 de 2004 en materia de desplazamiento forzado, con el agravante de que se mantiene la interinidad en las políticas, dada la prolongada transición institucional, mientras inician en firme los programas de implementación del Acuerdo Final y las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.

18 Ver al respecto los informes de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucionales y los derechos de las comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento del año 2018, elaborados por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, a saber: Situación actual y ejercicio de los derechos de las poblaciones y comunidades en riesgo, en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, en el marco de las propuestas del Gobierno nacional y el post Acuerdo. Bogotá, 23 de mayo de 2018. Informe Defensoría del Pueblo, Audiencia Pública de Desplazamiento 2018”. Bogotá, 15 de noviembre de 2018.

19 Según los *Resultados de la categorización presupuestal de las entidades territoriales vigencia 2016* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (p. 13), los municipios categorías 5 y 6 corresponden al 90% del total de municipios del país.

20 Según Hernández & Barreto (2018, p. 42), el 66% del gasto de los Gobiernos municipales se soporta en los ingresos del Sistema General de Participaciones, lo cual explica que el 56% del gasto de los entes territoriales municipales se concentra en los derechos a la educación (33,1%), salud (21,5%) y agua potable y saneamiento básico (1,4%), que corresponden a los campos que se pueden financiar con esta fuente.



4. Migración forzada de población venezolana

En los últimos años, las dinámicas migratorias del país han cambiado, especialmente por la crisis política, económica y social que se vive en el vecino país de Venezuela. Colombia se ha convertido en un destino de recepción y tránsito de población migrante con necesidades de protección internacional²¹, así como de connacionales que residían en Venezuela y que han decidido retornar.

Esta situación ha tenido efectos que se evidencian en vulneraciones a los derechos humanos y en las barreras de acceso a los mismos, como identidad, salud y seguridad social, educación y trabajo. Esto ha generado una situación de crisis humanitaria en las zonas de frontera internacional²², así como en las ciudades y municipios de asentamiento y paso de esta población. Todo ello requiere de una respuesta integral bajo los principios consagrados en las normas y los acuerdos internacionales en materia del Derecho Internacional de los derechos humanos.

Según información del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), 1.032.016 venezolanos han ingresado a Colombia, de los cuales 573.502 tienen regularizada su estancia en el país, 240.416 se encuentran en proceso de regularización y 218.098 personas están en condición irregular²³.

También genera preocupación la situación de los denominados “caminantes”, quienes se desplazan a pie desde el vecino país. Esta población, debido a las condiciones geográficas y los diferentes climas, padece agotamiento, deshidratación, quemaduras por el sol, desorientación y, en general, se ven expuestos a riesgos que afectan su vida e integridad personal, principalmente, niños(as), adultos mayores y mujeres lactantes o gestantes²⁴.

21 Consultado en Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), 2017.

22 Ley 191 de 1995, artículo 4.

23 Migración Colombia, 2018.

24 Informes de los profesionales en terreno y de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, que evidencian este fenómeno en Arauca, por donde transitan las siguientes rutas: i) Arauca – Tame – Yopal – Villavicencio – Bogotá; ii) paso informal Puerto Contreras – casco urbano de Saravena; iii) paso informal Puerto Contreras – casco urbano de Saravena – Fortul – Tame, y iv) Tame – Sogamoso – Tunja – Bogotá. De igual manera, hay presencia de caminantes en Putumayo y Norte de Santander, en donde transitan de Cúcuta a Pamplona, asumiendo las consecuencias que implica realizar el trayecto caminando.



La situación de vulnerabilidad y privación de derechos de la población migrante venezolana se materializa en barreras de acceso al goce de derechos sociales y en el riesgo a ser sometidos a la trata de personas, al tráfico de migrantes y a la explotación laboral. A estas problemáticas se agrega la situación de especial desprotección padecida por niños, niñas y adolescentes migrantes, los particulares efectos sobre los migrantes pertenecientes a grupos étnicos y los impactos sobre los derechos de las personas migrantes con orientación sexual e identidades de género diversas (OSIGD).

4.1. Barreras de acceso para el goce de derechos sociales y el riesgo de la población migrante a ser sometida a la trata de personas y otras formas de explotación

En lo corrido de 2018, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado 422 peticiones de población venezolana, de las cuales 139 corresponden a solicitudes²⁵, 202 a asesorías²⁶ y 81 a quejas²⁷, relacionadas con la presunta vulneración de derechos humanos, principalmente el derecho a la salud (deficiente e inoportuna atención médico-asistencial en el servicio de urgencias, consulta externa, hospitalización, procedimientos, medicamentos o terapias), al acceso a los mecanismos especiales para la permanencia regular en el territorio colombiano y a la vivienda²⁸. Es necesario señalar que la población venezolana no acude a la institucionalidad por múltiples razones, pero las más destacadas son el desconocimiento de las rutas de atención y el temor a la deportación.

Por otra parte, el cruce de la frontera por pasos no autorizados expone a la población a riesgos como trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, explotación sexual y laboral, abuso sexual, hurto, vinculación a actividades ilícitas, reclutamiento, discrimi-

25 “*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”. (Defensoría del Pueblo, Procedimiento AT-P01, 2016, p. 6).

26 “*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”. (Defensoría del Pueblo, Procedimiento AT-P01, 2016, p. 3).

27 “*Queja*: es aquella petición que contiene manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia sobre amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que provengan de 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”. (Defensoría del Pueblo, Procedimiento AT-P01, 2016, p. 5).

28 Información reportada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.



minación, xenofobia²⁹ y homicidio. Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las muertes violentas de venezolanos se incrementaron en un 244.4% (310 casos) entre enero y septiembre de 2018, comparado con el mismo periodo del 2017 (90 casos), siendo el homicidio la principal causa en ambas anualidades (2017: 39 muertes y 2018: 174 muertes)³⁰.

De acuerdo con las cifras reportadas por el Ministerio del Interior, desde el mes de enero de 2013 hasta el mes de mayo del año 2018, se han recibido 422 casos por el delito de trata de personas (tanto interna como externa), de los cuales 256 corresponden a victimizaciones a mujeres (84.0%), 66 contra hombres (16 %) correspondiente de la siguiente manera 11% NNA adultos (85%) y Adultos mayores (4%) y los departamentos donde se reporta el mayor número de casos son Cundinamarca, Bolívar, Antioquia y el Distrito Capital. Dado que hasta el segundo semestre del año 2018 inició la implementación de un sistema de información sobre este delito, las cifras presentadas no muestran el amplio y complejo panorama de victimización en el país, el cual se puede agudizar con la migración irregular.

Las vulneraciones mencionadas tienen impactos diferenciales, especialmente en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversas y pueblos indígenas.

29 Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Informes del equipo de profesionales de Defensores Comunitarios de Frontera (2018).

30 Información reportada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante oficio 092 GCRNV-SSF-2019, Informe Comparativo de enero a septiembre de 2018.



5. Grupos poblacionales vulnerables

5.1. Violencia y discriminación contra la mujer

En Colombia, la violencia contra las mujeres debe ser entendida como una problemática transversal, con manifestaciones que trascienden la violencia física, las cuales requieren respuestas integrales que logren transformar las causas estructurales de este tipo de violencia³¹.

Consciente de esta situación, la Defensoría del Pueblo ha implementado una atención especializada a mujeres víctimas de violencias de género, a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. A continuación, se resaltan los datos que denotan las complejidades que se mantienen en relación con las violencias basadas en género en Colombia, de acuerdo con la información obtenida a través de las atenciones especializadas realizadas en el 2018.

Según las cifras de la Defensoría del Pueblo, con corte al 30 de noviembre del 2018, los reportes de violencia contra las mujeres presentaron los porcentajes que se muestran en la figura 5.

Figura 4. Modalidades de violencia ejercidas contra mujeres (2018)

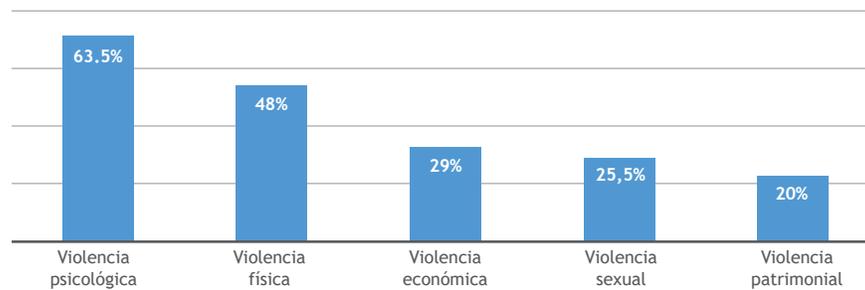
<p>Intrafamiliar</p> <p>En el marco de la audiencia defensorial sobre violencia basada en género 2018, se identificó que en muchos municipios no se cumple con el número de Comisarías de Familia, el cual debe ser correspondiente a la densidad poblacional o a las necesidades del servicio, de acuerdo con el diagnóstico situacional (Decreto 4840 de 2007).</p>	<p>Contra las mujeres relacionadas con el conflicto armado:</p> <p>Los hechos victimizantes más frecuentemente alegados por estas mujeres fueron el desplazamiento forzado (60%), la violencia sexual (25%) y la amenaza (16%), con porcentajes ampliamente superiores a otros hechos victimizantes.</p>
<p>Contra lideresas y defensoras de derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datos registrados por la Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género: entre enero y octubre, 51 lideresas o defensoras de derechos humanos han reportado alguna vulneración en razón del ejercicio de su liderazgo. - Sistema de Alertas Tempranas 026-18: se registraron amenazas a presidentas y lideresas de Juntas de Acción Comunal, mujeres organizadas y/o que ejercen liderazgos comunitarios tanto en zonas rurales como urbanas de los 22 departamentos advertidos en el documento. 	<p>En zonas de frontera:</p> <p>En 2018 se evidenció el incremento del riesgo, donde la violencia sexual se asocia a las dinámicas de control de distintas economías ilegales y a otros delitos como la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.</p>

MODALIDADES DE VIOLENCIA 2018

Fuente: Elaborada por la Defensoría del Pueblo / Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

³¹ La violencia y la discriminación contra este género se traduce en actos ejercidos hacia ellas por el hecho de ser mujeres. Dichos actos son motivados por interpretaciones sobre los roles, funciones y características atribuidas a las mujeres y a los hombres, construidas y alimentadas culturalmente en cada sociedad. Estos elementos sientan los pilares sobre los que se erigen comportamientos violentos y discriminatorios contra las mujeres.

Figura 5. Porcentaje según la modalidad de violencia contra las mujeres



Fuente: Elaborada por la Defensoría del Pueblo / Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Por otra parte, a través de la atención especializada se ha identificado que las mujeres amas de casa y en situación de desempleo sufren mayores niveles de violencia, considerando todos los tipos de daño definidos en la Ley 1257 de 2018. El porcentaje de casos en que la responsabilidad recae en sus parejas fue superior al promedio y, sustantivamente, más alto que el porcentaje reportado para las mujeres con autonomía económica o mayor formación académica formal. Este último aspecto evidencia que los aspectos reseñados influyen positivamente en procura de la equidad de género y en la disminución de los índices de violencia en contra las mujeres.

Tabla 3. Porcentaje de violencia contra las mujeres por ocupación o nivel de formación educativa formal (corte a octubre de 2018)

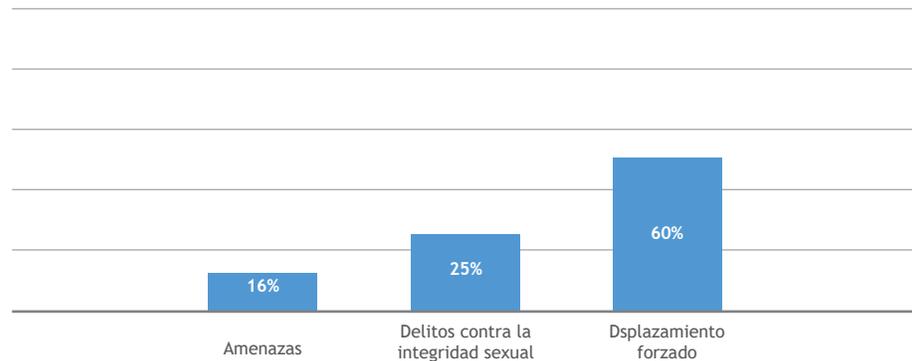
Modalidades de VCM	Porcentaje violencia contra las mujeres (VCM)			
	Mujeres vinculadas a alguna actividad laboral, económica o académica	Mujeres en situación de desempleo	Mujeres amas de casa	Promedio general: porcentajes de violencia contra las mujeres
Violencia psicológica	30	30	30	30
Violencia física	28	30	30	30
Violencia económica	22	30	30	30
Violencia sexual	7	30	30	30
Violencia patrimonial	6	30	30	30

Fuente: Elaborada por la Defensoría del Pueblo / Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

5.1.1. Violencia contra las mujeres relacionada con el conflicto armado

Del total de casos de mujeres conocidos a través de la atención especializada a víctimas de violencia, el 26% manifestaron ser víctimas del conflicto armado interno. Los hechos victimizantes más informados fueron el desplazamiento forzado, la violencia sexual y la amenaza, con porcentajes ampliamente superiores a otros hechos victimizantes.

Figura 6. Porcentajes por hechos victimizantes en el marco del conflicto armado.



Fuente: Elaborada por la Defensoría del Pueblo / Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Además, la Defensoría del Pueblo encontró que, de manera frecuente, las mujeres víctimas del conflicto armado que acuden a la entidad han sido expuestas a otras formas de violencia. Así, por ejemplo, el 24% de mujeres víctimas del conflicto manifestaron haber sido víctimas también de las modalidades definidas en la Ley 1257 de 2008, por fuera del contexto del conflicto armado.

Resultan preocupantes los porcentajes de mujeres de grupos étnicos que reportaron haber sido víctimas del conflicto armado. Específicamente, el 21% de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado atendidas fueron afrodescendientes y el 5.1% indígenas, porcentajes que se incrementaron ampliamente si se toman en cuenta periodos anteriores.

Asimismo, en los lugares con presencia activa de grupos armados ilegales se sigue reportando no solo su control violento y prácticas machistas correlativas, sino también su participación en actividades de explotación de recursos naturales, que han socavado las posibilidades de autosostenimiento económico de muchas mujeres.



Por ejemplo, según información recopilada en el municipio de Tumaco en 2018³², varias de las mujeres entrevistadas sostuvieron que, debido a la presión de grupos armados ilegales y dada la imposibilidad de transportar y comercializar productos “legales”, se vieron obligadas a trabajar en el cultivo de hoja de coca. Lo anterior les generó, al menos, tres afectaciones: las expuso a mayores índices de violencia sexual, especialmente por parte de hombres foráneos vinculados a grupos armados ilegales que controlan las zonas de cultivo; la sobrecarga laboral, comparada con las labores de cuidado en el hogar, pues con anterioridad ellas se ocupaban de sus hijos o laboraban en sus cultivos; y la recepción de menor remuneración que la percibida por los hombres, a pesar de tener cargas iguales.

5.1.2. Implementación del Acuerdo Final con enfoque de género

La Defensoría del Pueblo destaca el rol que han tenido la sociedad civil y las organizaciones de mujeres para la inclusión del enfoque de género en las diferentes instancias del Acuerdo Final. Si bien el Acuerdo se caracteriza por la incorporación del enfoque de género, su implementación y la materialización de las medidas presentan serias debilidades.

En relación con la implementación de la Justicia Especial para la Paz (JEP), llama la atención a la Defensoría del Pueblo varios aspectos en cuanto la dimensión de género, como son: (i) el rol que cumplirán las víctimas en los procesos judiciales; (ii) que los casos abordados efectivamente se ocupen de múltiples formas de violencia contra las mujeres, y (iii) la responsabilidad efectiva del mando en los casos de violencia sexual.

Se evidencia también que una población altamente vulnerable en el marco del posacuerdo son las mujeres excombatientes, quienes se enfrentan a retos diferenciados como las barreras para la participación política y la inclusión social.

5.1.3. Mujeres en las zonas de frontera

En 2018 se evidenció el incremento del riesgo para las mujeres en las zonas de frontera, en donde la violencia sexual se asocia a las dinámicas de control de distintas economías ilegales y a otros delitos como la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.

La combinación de una serie de fenómenos presentes en estas zonas, como la existencia de grupos armados, el narcotráfico, la minería ilegal, la migración irregular, la

³² En el marco de las indagaciones para la elaboración de un informe temático sobre la Violencia Basada en Género (VBG), en este municipio.

cultura de la ilegalidad, entre otros, ha generado impactos para las mujeres por su relación con dinámicas de violencia sexual, prostitución, extorsión, trata de personas, así como la explotación sexual de mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Por ejemplo, en el departamento de Norte de Santander, se ha identificado un alto número de mujeres colombianas víctimas de violencia sexual, que se encuentran ahora ejerciendo la prostitución, algunas de ellas, de manera forzada.

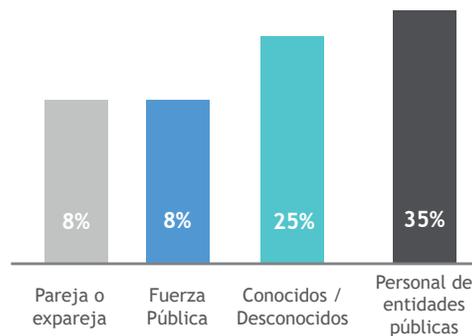
Según se ha podido analizar en dichos casos, existen cuatro elementos que determinan esta situación: (i) las condiciones de exclusión y pobreza en las que viven; (ii) los estereotipos propios de una cultura machista, que se cruzan con situaciones de vulnerabilidad estructural en las zonas rurales; (iii) varias de ellas han sido víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, y (iv) la dinámica fronteriza generada por la crisis política, económica y social de Venezuela.

5.2. Atención a casos de personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD)

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional de promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional, hizo seguimiento e incidió para que se garantizaran los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD).

En 2018, la Defensoría del Pueblo atendió de forma especializada 144 casos de violencia en razón a la orientación sexual e identidad de género. De estos, 27 atenciones fueron dirigidas a mujeres trans, 13 a hombres trans, 10 a personas intersex, 23 a lesbianas, 60 a gays y 11 a personas bisexuales. Frente a las acciones de promoción y divulgación, a la fecha se han desarrollado en promedio 50 talleres dirigidos a personas de esta población con un total de 807 beneficiarios.

Figura 7. *Violencia contra las personas OSIGD*





Fuente: Elaborada por la Defensoría Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo.

Como parte de esta labor, se han evidenciado una serie de problemáticas que afectan a esta población y que vulneran de manera desproporcionada sus derechos fundamentales. Tres de las problemáticas identificadas y más destacadas a lo largo del año 2018 fueron: la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas privadas de la libertad, la violencia policial hacia ellas y la demora en la implementación de la política pública LGBTI.

Al respecto, entre otros, se evidencia que las personas con orientación sexual e identidad de género diversas recluidas en centros carcelarios y penitenciarios, se encuentran en un contexto de violencia que refuerza los estereotipos y prejuicios en su contra, siendo objeto de diversas prácticas de violencia. La Defensoría del Pueblo también ha identificado una práctica generalizada de no permitir el ingreso a los centros penitenciarios las medicinas y tratamientos hormonales que son de especial relevancia para las personas trans.

5.3. Situación de derechos humanos de los pueblos y comunidades étnicas

Para efectos de este informe, es fundamental mencionar la base conceptual sobre la cual se plantea el análisis de las afectaciones a los derechos humanos de los pueblos étnicos y, como resultado de ello, plantear los hallazgos que ejemplifican la situación actual de sus derechos.

Las afectaciones de los derechos de los pueblos étnicos se enmarcan en un proceso sistemático de desconocimiento y marginalidad por parte del Estado, razón por la cual se abordarán de manera relacionada pero interdependiente. Del mismo modo, este análisis abordará lo individual y lo colectivo. También se tomará en cuenta la importancia que reviste para estos pueblos el reconocimiento de sus pensamientos distintos como

elemento esencial que fortalece la diversidad y riqueza cultural e identitaria de la nación. Finalmente, se mencionaran aspectos que constituyen valores superiores de la humanidad, reconocidos en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos.

Las principales afectaciones a los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos se dan sobre la libre determinación, la vida e integridad y el derecho a la consulta previa, las cuales se describen a continuación.

5.3.1. La vulneración del derecho a la vida e integridad personal de la población étnica

Las amenazas, los desplazamientos forzados, los atentados y los homicidios constituyen las principales formas de victimización ejercidas por los grupos armados contra las autoridades étnicas. Esta situación impide el ejercicio del derecho al gobierno propio, lo que dificulta el desarrollo de funciones sociales y políticas tales como la administración del territorio, el control social, la participación efectiva, entre otras.

Del mismo modo en que son vulnerados sus derechos colectivos, se da una afectación directa del derecho a la vida de estas personas. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, estableció que entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 fueron asesinados 178 líderes y defensores de derechos humanos, de los cuales 30 pertenecían a comunidades indígenas y 7 a comunidades negras.

Tabla 4. *Número de homicidios en algunos departamentos.*

Departamento	Homicidios
Cauca	15
Nariño	6
Putumayo	4
Antioquia	2
Arauca	2
Caldas	2
Valle del Cauca	2
Chocó	1
Meta	1
Risaralda	1
Vichada	1
Total	37

Fuente: Defensoría del Pueblo.

5.3.2. La consulta previa a los pueblos étnicos

Además de lo mencionado, la continuidad de las condiciones de vulnerabilidad para estos pueblos en sus territorios y las afectaciones sobre el gobierno propio incide en la falta de garantías de otros derechos, entre los cuales, el derecho fundamental a la participación y a la consulta previa, libre e informada, resultan determinantes. Sobre la garantía de este derecho, la Defensoría del Pueblo ha hecho seguimiento y acompañamiento a 143 procesos de consulta previa (proyectos de obras y actividades, medidas legislativas y administrativas), con las instancias representativas de las comunidades étnicas, como se aprecia en la tabla 5.

Tabla 5. *Procesos de consulta previa acompañados por la Defensoría del Pueblo*

Procesos de consulta previa acompañados por la Delegada para Grupos Étnicos de la Defensoría del Pueblo (2018)	
Medidas legislativas	15
Exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables	6
Utilización de sus tierras o territorios para actividades militares, y fumigación de cultivos ilícitos	4
Decisiones sobre el espacio público	2
Planes de desarrollo nacionales y regionales	2
Programas educativos, seguridad social y salud	2
Adopción de menores	2
Otros	1

Fuente: Defensoría del Pueblo.

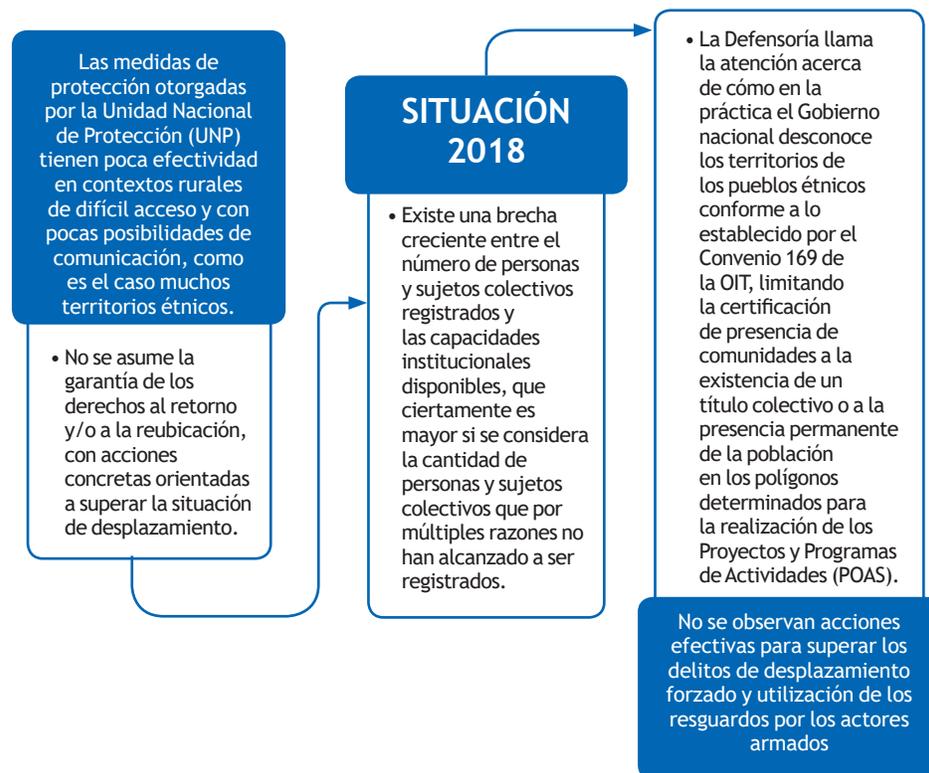
5.3.3. Vulneraciones de los derechos de la población migrante étnica

De acuerdo con el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, en Colombia, a junio de 2018, se encuentran 26.572 indígenas, 6.150 afrodescendientes, 1.065 raizales y 107 miembros del pueblo rom³³. La Defensoría del Pueblo ha podido evidenciar la grave situación de derechos humanos en la que se encuentran algunos pueblos étnicos en la frontera, quienes han migrado al territorio colombiano en los últimos dos años por la crisis de Venezuela.

³³ Se presume que hay un subregistro global y particular, toda vez que por cuestiones de parentesco llegan a los resguardos y muchos se abstienen de registrarse por temor a ser deportados.

Entre los casos más graves de vulneración se encuentran el pueblo indígena Wayuu en el departamento de La Guajira, los Yukpa en los departamentos de Norte de Santander y Cesar³⁴, los Amorúa y Sikuaní en el departamento de Vichada y los Kaméntsá e Inga en el departamento de Putumayo³⁵. Las mayores afectaciones para la supervivencia de las comunidades indígenas están relacionadas con la dificultad en el acceso a la salud, a la educación, al agua potable y a la alimentación.

Figura 8. *Afectaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades étnicas*



Fuente: Defensoría del Pueblo.

34 La información correspondiente a las afectaciones a los pueblos indígenas Wayuu y Yukpa fue reportada por la Defensoría Delegada para los Grupos Étnicos.

35 Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Reportes de equipos en terreno 2018. Informe sobre familias indígenas que se desplazaron a Venezuela desde el Putumayo como consecuencia del conflicto armado de los años 90. Otras familias migraron a Venezuela por las pésimas condiciones en las que vivían y en el vecino país había oportunidades de trabajo en diferentes oficios. Una de las particularidades de la población Inga es que por tradición practican la medicina tradicional y otros son hábiles comerciantes.



5.4. Niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes

La situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes sigue siendo muy preocupante teniendo en cuenta que las cifras revelan que el maltrato, en todas sus manifestaciones, prevalece y no disminuye. A pesar de las acciones estatales que se han implementado para protegerlos, es notorio que no han tenido el impacto deseado para prevenir la vulneración de sus derechos ni tampoco se han visto reflejadas en los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, quienes permanecen, en un buen número, en la impunidad.

A continuación, se describen las privaciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes en general, así como las de doble o múltiples factores de vulnerabilidad. Se hace, además, una descripción de la situación de los NNA desvinculados de los grupos armados al margen de la ley y de aquellos que habitan en zonas de frontera.

5.4.1. Principales afectaciones a los derechos humanos de NNA

El maltrato y los delitos contra la libertad, la integridad y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes comportan una grave vulneración de sus derechos a la integridad personal y a la protección, los cuales han sido reconocidos por Colombia a través de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política y la Ley de la Infancia y la Adolescencia. Al respecto, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses advirtió que: “El 2017 será recordado como el año que presentó *mayores casos de presunto delito sexual en el país*”, frente a lo registrado durante la última década, que tuvo 23.798 casos. De estos, el 86,83% se cometieron en su contra; de los cuales, el 85,4% de las víctimas fueron mujeres. Asimismo, determinó que el escenario con mayor riesgo para que se cometan actos de violencia sexual es la vivienda, donde se perpetraron el 76,56% de los casos y que el 86,65% de los abusos presuntamente fueron cometidos por personas cercanas a la víctima (familiar, conocido, amigo(a), pareja o expareja). En cuanto a los exámenes médico-legales por violencia intrafamiliar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses refiere que durante el año 2017 se realizaron 27.538; de los cuales, 10.385 (37,71%) corresponden a violencia contra niños, niñas y adolescente³⁶.

La protección, el cuidado y la asistencia especial que merece la infancia³⁷ se ven desdibujados principalmente en escenarios y entornos que deberían ser protectores, lo cual tiene como consecuencia la afectación a sus derechos fundamentales, que, en los

³⁶ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Forensis 2017, p. 177.

³⁷ ONU, Declaración Universal de Derechos humanos, 1948.



casos de maltrato y violencia sexual, vulneran su integridad física, psicológica y emocional. Esto se debe a que dichos actos dejan secuelas permanentes en su desarrollo social y afectivo, precisamente porque estas situaciones están generalmente acompañadas de violencia física, intimidación y conllevan la experimentación de inseguridad, impotencia y abandono, entre otras situaciones que profundizan los efectos negativos del abuso³⁸.

En materia de salud, la Defensoría del Pueblo ha lanzado alertas a las autoridades a través de tres indicadores sensibles para medir los derechos de la niñez³⁹: mortalidad en menores de 1 año, bajo peso al nacer y vacunación en menores de 1 año.

Al respecto, el Instituto Nacional de Salud (INS), en el *Boletín Epidemiológico de la Semana 24 de 2018*⁴⁰, cita:

Según publicaciones como la de la Revista Cubana de Medicina, se hace énfasis en que, para alcanzar tasas de mortalidad infantil inferiores a 10 x 1000 nacidos vivos es indispensable tener una proporción de bajo peso al nacer inferior al 6 %, del cual el 60 % debe corresponder a los nacidos entre las 21 y las 37 semanas de gestación (pretérminos) y un 40 % a los que nacen con un peso inferior al que le corresponde para su edad gestacional.

La mortalidad infantil en el nivel nacional para el año 2016, según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), actualizada a junio de 2018,⁴¹ estima en 16,80 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, presentando una variación anual descendente del orden de -1,76% con respecto al año 2015. Sin embargo, departamentos como La Guajira, Guaviare, Vichada, Guainía, Chocó, Vaupés y Amazonas históricamente han presentado altas tasas de mortalidad infantil. Para 2016, duplicaron la tasa nacional y reportaron niveles superiores a 30 defunciones por cada mil nacidos vivos. Este panorama llevó a la Defensoría del Pueblo a lanzar la primera alerta sobre mortalidad evitable en los niños.

38 CIPI, 2013, p. 22..

39 Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018, *En abril, conozca más sobre los derechos de la niñez*. (39).

40 Instituto Nacional de Salud (INS). (2018). Boletín Epidemiológico Semanal (semana 24). Disponible en : <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2024.pdf>

41 DANE, 2007, *Proyecciones de población 2005-2020*.



De acuerdo con las Estadísticas Vitales disponibles, la proporción del bajo peso al nacer para el país ha pasado de 7,2 en el año 1998 a 9,1 en el 2016, lo que evidencia un crecimiento continuo.

Cabe anotar que la meta establecida en el Plan Decenal de Salud Pública del Ministerio de Salud y Protección Social es mantener por debajo del 10% la proporción de bajo peso al nacer. De acuerdo con las proyecciones del bajo peso al nacer para el país, se encuentra que, entre el 2015 y el 2020, el indicador estaría entre 10,4 a 11,6 por ciento. Esto sugiere un posible incumplimiento de la meta planteada, lo que llevó a la Defensoría del Pueblo a elevar a las autoridades una segunda alerta, relacionada con los niños con bajo peso al nacer.

5.4.2. Situación de los NNA desvinculados de las FARC-EP en cumplimiento del Acuerdo de Paz

La Defensoría del Pueblo, en seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado y las FARC-EP, en el marco del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* del 24 de noviembre de 2016 y particularmente el punto 3.2.2.5⁴² relativo a la “Reincorporación para los menores de edad”, adelantó acciones encaminadas a verificar el estado de cumplimiento de los derechos de los adolescentes y jóvenes que, de las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), fueron trasladados a los Lugares Transitorios de Acogida (LTA), para dar inicio al proceso de restablecimiento de sus derechos, reparación integral e inclusión social.

5.4.2.1. Caracterización de los NNA desvinculados de las FARC y en proceso de restablecimiento de sus derechos, reparación integral e inclusión social

Con base en lo anterior y según la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a través del sistema de información del programa de atención especializado para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, con fecha de corte al 06 de septiembre de 2017, se verificó el ingreso de 114 adolescentes y jóvenes a los LTA, de los cuales 64 son mujeres y 50 hombres. La edad de ingreso varió entre los 15 y los 21 años, tal como se detalla en la tabla 6.

⁴² Disponible en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Tabla 6. Edad de ingreso de adolescentes y jóvenes a los Lugares Transitorios de Acogida

Edad de ingreso a los LTA	Número de adolescentes y jóvenes
15 años	8
16 años	29
17 años	57
18 años	10
19 años	8
20 años	1
21 años	1
Total	114

Fuente: Tomada del ICBF, 21 de diciembre de 2017.

Se observa que del total de 114 adolescentes que ingresaron a los Lugares Transitorios de Acogida, la gran mayoría fueron NNA (82%).

Tabla 7. Motivos de egreso de adolescentes y jóvenes de los Lugares Transitorios de Acogida

Motivo de egreso	Número de egresos
Egresos por mayoría de edad	11
Egresos por reintegro familiar	26
Egresos por retiro voluntario	16
Sin registro de fecha de egreso	61
Total	114

Fuente: Tomada del ICBF, 21 de diciembre de 2017.

Es importante resaltar que de los 61 casos en los que el ICBF no registró información, habían 3 personas mayores de 18 años, quienes, por esta condición, no pueden ser sujetos de protección a través de una medida en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Se resalta igualmente que, del total de egresos, 2 se produjeron en el año 2016 y 51 durante el año 2017.

En el segundo seguimiento realizado a través de la Delegada para la Infancia, Juventud y Adulto Mayor, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reportó con corte a 21 de diciembre de 2017 información de 103 adolescentes, la cual se resume en las siguientes tablas.

Tabla 8. *Edad de desvinculación*

Edad	Número de adolescentes
15 años	6
16 años	30
17 años	67
Total	103

Fuente: ICBF, 21 de diciembre de 2017 / Tabla elaborada por la Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.

Tabla 9. *Edad de ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)*

Edad	Número de adolescentes
15 años	6
16 años	30
18 años	2
17 años	65
Total	103

Fuente: ICBF, 21 de diciembre de 2017 / Tabla elaborada por la Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.

De los 103 adolescentes, 9 se reconocen como afrodescendientes, 16 como indígenas y 78 no reconocen pertenencia étnica. Frente a la afiliación al sistema de salud, se encontró que 101 adolescentes están afiliados en el régimen subsidiado, 1 en el contributivo y 1 no cuenta con información al respecto.

En relación al estado del PARD, se registra que 54 adolescentes reportan cierre del proceso, 2 están ubicados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), 14 están en proceso de reincorporación, 13 se encuentran en reintegro familiar, 14 se retiraron de forma voluntaria, 3 refieren vida independiente y, finalmente, 3 se retiraron de los ETCR.⁴³

⁴³ Lugares Transitorios de Acogida: fueron espacios destinados a garantizar la Reincorporación Integral de los menores de edad y su acompañamiento psicosocial, en estos espacios hubo retiro voluntario de adolescentes que no quisieron estar allí y se retiraron voluntariamente, los Defensores de Familia han iniciado búsqueda activa para determinar su ubicación y condiciones
Espacio Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) los cuales sirven para capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos



De conformidad con el informe entregado por el ICBF en septiembre de 2018, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha indicado que de los 103 adolescentes incluidos en el Registro Único de Víctimas, 76 cobraron la ayuda humanitaria, 12 cobraron la indemnización, 11 de los pagos están en el banco y otros están pendientes de documentación para poder efectuar el pago. De los 103 adolescentes, 54 de ellos ya están en proceso de reincorporación.

Por otro lado, el ICBF reportó que 11 adolescentes realizaron el proceso de desvinculación individual en el periodo comprendido entre marzo de 2016 y junio de 2017, por lo tanto, no hicieron parte de las entregas concertadas en el marco del Acuerdo de Paz. De estos, 5 contaban con 16 años de edad, 4 con 17 años y 2 con 18 años.

5.4.2.2. Situación del estado de cumplimiento de los derechos humanos de los y las adolescentes vinculados al PARD

Situación social y familiar

A través de los equipos interdisciplinarios de atención de la Defensoría del Pueblo, quienes contactaron a familiares de los adolescentes, se estableció que, en su mayoría, son provenientes del campo o de zonas rurales y de lugares en los que el Estado colombiano carece de presencia o es limitada y en los cuales las FARC-EP se constituyó como un referente de autoridad. Además, por la dinámica de conflicto armado en determinados territorios, se identificó que un número significativo de las familias tenían integrantes que hacían parte de dicho grupo insurgente.

Algunos adolescentes decidieron dejar los LTA para desplazarse con sus familias, situación que fue alertada junto con las autoridades, ya que esto podría generar riesgo sin que previamente se llevara a cabo un análisis de los factores de vulnerabilidad y de protección de las familias.

Las familias reconocieron que carecían de los medios mínimos suficientes para poder brindar la protección que requerían los adolescentes, por lo que se solicitó apoyo del Estado para su fortalecimiento. Algunos de ellos mencionaron antecedentes de violencia intrafamiliar.

Se evidenció que algunas adolescentes ya eran madres y que era necesario adelantar

y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017. Algunos de los Adolescentes que llegaron a estos espacios y se retiraron voluntariamente, los Defensores de Familia inician búsqueda activa para determinar su ubicación y condiciones



los procesos de reconocimiento para poderles brindar la ayuda en la manutención y crianza de sus hijos. En este sentido, se recomendó verificar cada caso en particular con el fin de que se pudieran establecer las condiciones reales para el reintegro familiar o la mejor opción para la continuidad del proceso; asimismo, se debe considerar la posibilidad de ubicación en el medio familiar mediante la constitución de hogares tutores, para aquellas familias que no cuenten con los recursos necesarios. También es importante hacer un seguimiento a través de la unidad local o el ICBF.

Educación

En relación con la educación de los adolescentes, se evidenció que no todos tenían un nivel educativo acorde con su edad, ya que en promedio dejaron la escuela entre los cuatro (4) y cinco (5) años de edad y algunos eran analfabetas. Por esta razón, fue necesario que las secretarías de educación local llevaran a cabo la valoración del nivel educativo, con el fin de establecer el cronograma de atención respectiva para la garantía de este derecho.

En el marco de las visitas, la Defensoría del Pueblo realizó un ejercicio de promoción y divulgación de sus derechos y al indagar a los adolescentes sobre el conocimiento que tienen sobre los mismos, manifestaron resistencia y solo cuando se les habló sobre el tema cambiaron la actitud. A partir de esto, se vio la necesidad de generar alternativas de divulgación para que pudieran realizar consultas cada vez que tuvieran dudas de las acciones que se estaban adelantando en el marco del PARD. En este sentido, manifestaron el deseo de continuar sus estudios.

Se estableció, además, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debió prestar asesoría y acompañamiento a este grupo de adolescentes y jóvenes antes de que egresaran de los LTA, toda vez que no hubo evidencia alguna de que tuvieran información precisa sobre cómo se realiza el proceso de reparación integral o qué otro tipo de medidas de reparación existen, además de la indemnización.

Salud

Respecto del derecho a la salud, la Defensoría del Pueblo observó que a la mayoría de los adolescentes se les estaba gestionando su vinculación al sistema general de seguridad social en salud y la atención prioritaria se estaba realizando a través de la carta de salud que elaboran las autoridades administrativas. Se evidenció la necesidad de realizar gestión para la atención de adolescentes con enfermedades especiales y el acceso a tratamientos especializados.

5.4.3. Situación de los derechos de NNA nacionales y extranjeros en departamentos y municipios fronterizos

Para la Defensoría del Pueblo resultan preocupantes las razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes migran a otros países. Asimismo, es inquietante la situación de aquellos que viajan solos, la realidad de su protección y la poca identificación de los riesgos que pueden llevarlos a ser víctimas de violencia sexual, trabajo infantil o explotación laboral. Por ello, presentó un informe⁴⁴ sustentado en la situación encontrada en los departamentos de Amazonas, Arauca, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Dicho informe evidenció situaciones reportadas por la institucionalidad de la siguiente manera: altas cifras de vulneración de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes relacionadas con violencia sexual (tales como actos sexuales abusivos en menores de 14 años, explotación sexual comercial y trata de personas), trabajo infantil y explotación laboral. En 2018, se registraron 686 casos de NNA venezolanos vinculados al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

La Defensoría de Pueblo concluyó en el informe que la política integral migratoria aprobada está dirigida a la población en general y no especifica acciones dirigidas a los niños, a las niñas y a los adolescentes migrantes. De igual forma, en territorios fronterizos no se visibiliza su conocimiento, su apropiación e implementación. Este desconocimiento dificulta la creación de servicios sociales especializados y estrategias para la atención, así como el acompañamiento para la repatriación cuando esta es necesaria para el restablecimiento del derecho a la familia y a la residencia habitual de niñas y niños extranjeros.

Los mecanismos que se implementan a nivel territorial con una incipiente articulación entre el nivel nacional y la política integral migratoria permiten concluir que los planes, programas y servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes (nacionales y extranjeros), no tienen la efectividad para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de los mismos, ni tampoco su restablecimiento. Esto afecta la destinación de recursos y de planes de contingencia ante situaciones como la crisis humanitaria de Venezuela.

La violencia sexual y el trabajo infantil son hechos que han aumentado considerablemente. Lo más preocupante de esta situación es que se detectaron actitudes que los

⁴⁴ Informe Defensorial: “Situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera. Acciones y Omisiones Institucionales”- Noviembre 2018



naturalizan, impidiendo que la familia y las instituciones actúen de manera adecuada en cumplimiento del principio de la corresponsabilidad.

Frente al tema de la protección de los niños, niñas y adolescentes (nacionales y extranjeros), la inoportuna y deficiente respuesta institucional para activar las rutas y los mecanismos de la justicia a través de la denuncia, debilita la percepción de la imagen institucional que tiene la población; por lo tanto, muchos casos no son denunciados y los que se denuncian, no son respondidos oportunamente.

La ausencia de controles migratorios en puntos fronterizos informales, específicamente para la migración de esta población, facilita que sus derechos se vean afectados, debido a los riesgos que implica la migración de un país a otro y, sobre todo, cuando se desplazan sin acompañantes responsables.

Los niños, las niñas y los adolescentes (nacionales y extranjeros) se ven abocados a que su situación de migrantes irregulares se agrave por la inobservancia estatal de temas tan importantes, como el marco normativo internacional y nacional, las políticas públicas y la política migratoria. Esto se convierte en una barrera para la garantía y el restablecimiento de sus derechos.

Por último, la población en algunos departamentos y municipios pertenece en su gran mayoría a grupos étnicos. Sin embargo, en los registros de violencia sexual y trabajo infantil no se establece esta categoría de enfoque diferencial, lo que genera un desconocimiento de sus derechos colectivos y culturales, así como de su eventual binacionalidad étnica, pues hay grupos con muchos años de asentamiento fronterizo. Tampoco se evidencia la articulación que debe existir entre las autoridades tradicionales, la Defensoría de Familia y las Comisarías de Familia, para definir la intervención en las situaciones de vulneración de derechos, con base en la línea técnica que ha proferido el ICBF.

6. Recomendaciones

Líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos

- *A la Presidencia de la República (Alto Comisionado para la Paz, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) y al Ministerio del Interior:* integrar efectivamente en el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, comunales y periodistas (PAO) la normativa promulgada con ocasión de la implementación del Acuerdo de Paz (decretos 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018), la cual está relacionada con la protección de líderes sociales. Esto es importante para conservar los avances normativos y procedimentales en materia de protección de los derechos fundamentales de los líderes sociales, así como para garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia.
- *Al Ministerio del Interior:* avanzar en la reestructuración de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y en el modelo de protección individual para garantizar una forma de protección integral que adopte medidas no solo relacionadas con el concepto de seguridad física sino que apliquen, además, el concepto de seguridad humana.
- *A la Unidad Nacional de Protección (UNP):* implementar medidas colectivas de protección para las organizaciones y movimientos sociales a los que se hace referencia en los documentos de advertencia emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas. Asimismo, agilizar todas aquellas solicitudes de protección que taxativamente han sido elevadas ante esa entidad por algunos líderes pertenecientes a las organizaciones y movimientos sociales, pero que hasta la fecha no han obtenido respuesta.
- *A la Fiscalía General de la Nación:* ampliar el Plan de Priorización de Casos con el fin de que esté orientado a abordar de manera efectiva investigaciones frente a delitos como atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de líderes y defensores de derechos humanos. Con esto se busca un avance en la reducción de los factores legales, institucionales y sociales que fomentan su vulnerabilidad y mantienen situaciones de impunidad, generando en ellos la percepción de que es posible violar sus derechos fundamentales sin obtener un castigo. Esta ampliación debe incluir no solo los casos de homicidio, sino también priorizar afectaciones como amenazas, atentados, desapariciones, entre otras.



Víctimas del conflicto armado

- *A las Gobernaciones y Alcaldías:* generar espacios para que las mesas de víctimas puedan presentar sus propuestas al Plan de Acción Territorial y estas a su vez puedan ser debatidas y concertadas con la entidad responsable del diseño de la política pública, así como emitir una respuesta institucional sobre cada observación que presenten las mesas de víctimas en este proceso.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* tomar todas las medidas necesarias para articular de manera armónica las políticas de atención al desplazamiento con la política social y el desarrollo rural. Igualmente, llevar a cabo una coordinación multinivel y multisectorial.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* garantizar la adecuada implementación de planes de prevención, protección, así como el cumplimiento de las recomendaciones de los Informes de Riesgo y las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y de los planes de protección colectiva con enfoque diferencial.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* protocolizar y formalizar lineamientos orientados a aclarar los términos para la toma de declaraciones correspondientes a sujetos colectivos étnicos.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en coordinación con el Ministerio del Interior:* fortalecer de manera conjunta con las autoridades étnicas la presencia institucional en sus territorios, para garantizar la protección efectiva de las comunidades y de sus autoridades propias. Se recomienda, además, construir conjuntamente medidas de protección colectiva que tengan en cuenta la diversidad de formas de autoprotección e incluyan la dimensión cultural.
- *A la Unidad de Restitución de Tierras (URT):* fortalecer la capacidad estatal para adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales desde su etapa administrativa hasta la etapa posterior al fallo, de tal forma que se evacúe el alto número de casos identificados como sujetos de restitución.
- *Al Ministerio del Interior y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* promover acciones que ayuden a superar el alto grado de desarticulación institucional en los diferentes niveles de gobierno. Esto ayudaría a generar la adecuación institucional de las entidades encargadas para que cuenten con un enfoque étnico diferencial que dé respuesta a las necesidades de los grupos étnicos en su territorio.



- *Al Ministerio del Interior:* realizar esfuerzos más decididos para socializar con los diferentes territorios la metodología diseñada para el proceso de diseño, formulación y adopción del Plan de Acción Territorial.

Migrantes

- *Al Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación:* revisar el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3950 a la luz de la dinámica migratoria y garantizar el respaldo presupuestal que sea necesario para asegurar la atención integral.
- *Al Ministerio de Relaciones Exteriores:* concretar una respuesta regional con los países afectados por el mismo fenómeno y hacer los ajustes institucionales a que haya lugar.
- *Al Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Ministerio del Interior:* armonizar los procedimientos administrativos para el acceso a los derechos a la luz de la Constitución Política de Colombia y del bloque de constitucionalidad, en tanto se presenten vacíos en los mecanismos para materializar los derechos como la binacionalidad de los pueblos indígenas y la nacionalización de hijos de venezolanos nacidos en Colombia.
- *Al Ministerio del Interior en coordinación con las Gobernaciones departamentales y las Alcaldías municipales y distritales:* desarrollar acciones para prevenir y mitigar la xenofobia en las regiones de acogida y tránsito de los migrantes.
- *Al Ministerio de Salud y Seguridad Social, a la Fiscalía General de la Nación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:* generar respuestas contundentes en la lucha contra el abuso sexual y la trata de personas, especialmente de las mujeres y niños con fines de explotación sexual.
- *Al Ministerio del Interior en coordinación con las Gobernaciones departamentales y las Alcaldías distritales y municipales:* promover la creación de más espacios temporales de acogida para migrantes, principalmente en las zonas de frontera internacional y en los municipios receptores y de tránsito.
- *A las Gobernaciones y Alcaldías en conjunto con las Fuerzas Militares y de Policía:* impartir directrices que permitan garantizar el trato humanitario para las personas en tránsito denominados “caminantes”.



Mujeres

- *Al Ministerio de Educación Nacional:* fortalecer las estrategias de prevención de la violencia basada en género, así como la identificación de la misma en los espacios escolares. Estas estrategias deben trascender el tema de salud sexual y reproductiva.
- *A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:* adelantar campañas de sensibilización sobre los derechos de las mujeres y de las personas OSIGD y de prevención de la violencia basada en género, que incluyan herramientas innovadoras y mensajes claros. Involucrar a los niños y las niñas en estas campañas para transformar sus actitudes hacia el respeto, la no violencia y la no agresión.
- *Al Ministerio de Justicia y del Derecho:* fortalecer su liderazgo en el seguimiento a las competencias que le corresponden a los entes territoriales encargados de la organización y funcionamiento de las Comisarías de Familia, incluyendo algunas estrategias, como las siguientes: la destinación de recursos, la conformación de equipos completos y capacitados, la creación de comisarías acordes con el número de habitantes (Decreto 4840 de 2007) y el otorgamiento y seguimiento a las medidas de protección.
- *Al Ministerio de Justicia y del Derecho y a las Comisarías de Familia:* impulsar la implementación de un sistema único de información con enfoque de género y diferencial (con datos desglosados por sexo, etnia, edad, situación socioeconómica, tipo de discapacidad u otras), para el registro de atenciones en Comisarías de Familia.
- *A las Comisarías de Familia:* brindar capacitación y medidas de sensibilización a sus funcionarios en relación con la Violencia Basada en Género (VBG), incluyendo aquella que se comete por parte de las exparejas. Hacer énfasis especial en las medidas de protección integral y el seguimiento a las mismas.
- *A la Fiscalía General de la Nación:* realizar un informe sobre el proceso de difusión de la Directiva 001 de 2017 (violencia intrafamiliar), así como de aquellas directrices que expliquen a sus seccionales la improcedencia de la conciliación en el delito de violencia intrafamiliar.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* adoptar las medidas que correspondan para garantizar que la eliminación del Grupo de Género de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no impacte de manera negativa en la atención y reparación con perspectiva de género que le corresponde adelantar a esta entidad.



- *Al Ministerio del Interior:* realizar seguimiento a la articulación normativa entre los distintos decretos que se han proferido con ocasión de la protección a los líderes y lideresas y reportar avances en la implementación del Programa Integral de Garantías para Defensoras y Lideresas de los Derechos Humanos. Dichos avances comprenden la ejecución del Plan de Acción 2018, la preparación del Plan de Acción Cuatrienal y la participación de las mujeres en estos escenarios.
- *A la Unidad Nacional de Protección (UNP):* adoptar un procedimiento y una ruta que permita la efectiva sanción y desvinculación del personal adscrito a la entidad o contratado por sus operadores, que incurra en violencia y discriminación basada en género y que afecte a las mujeres protegidas.
- *Al Ministerio de Salud y Protección Social:* presentar el avance frente a la orden décima del Auto 737 de 2017, relacionado con el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD)

- *Al Ministerio del Interior:* al ser el ente rector de la política pública, se le recomienda involucrar a los actores de la sociedad civil, y en especial a las organizaciones LGBTI, en todas las etapas del proceso de implementación de esta política. Es importante que este proceso se surta de manera participativa, teniendo en cuenta a la población que es destinataria de la misma.
- *Al Ministerio del Interior y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos:* conformar, a la mayor brevedad, el grupo técnico de la política pública, con el fin de avanzar en la aprobación e implementación del plan de acción.
- *A las entidades de gobierno:* formular e implementar acciones adecuadas a las necesidades de las personas LGBTI y a lo dispuesto en la política pública, buscando también que las mismas sean territorializadas.
- *A la Policía Nacional:* (i) generar protocolos de recepción de denuncias con enfoque diferencial y de género para casos de violencia policial contra esta población; (ii) incluir a esta población en las rutas de atención y de protección ya existentes, y (iii) avanzar en las investigaciones disciplinarias y sanciones a las que haya lugar a miembros de la Policía por violencia o discriminación contra personas OSIGD.



- *A la Policía Nacional:* incorporar módulos de formación que convoquen a la reflexión sobre la orientación sexual, expresión e identidad de género diversas como criterios sospechosos de discriminación expresamente prohibidos por el Derecho Internacional Humanitario. Se recomienda que sean orientados directamente por organizaciones y activistas especializados en el tema y que puedan dar cuenta de la problemática y sus realidades.

Estos programas no deben limitarse a capacitaciones de formación, deberán incluir estrategias pedagógicas de acercamiento a la realidad cotidiana que viven las personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

- *A la Policía Nacional:* promover mecanismos de reivindicación de los derechos y empoderamiento de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas al interior de la institución policial, haciendo, por ejemplo, publicaciones periódicas en boletines, revistas u otros medios institucionales, en las que se visibilicen buenas prácticas de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos de esta población que muchos agentes policiales han incorporado en su relación con esta población.
- *A la Policía Nacional:* fortalecer la figura de los oficiales de enlace frente a los derechos de las personas OSIGD, de manera que cuenten con la jerarquía suficiente para atender las demandas de esta población y con la estabilidad laboral necesaria para darle continuidad a su labor.

Grupos étnicos

- *A la Unidad Nacional de Protección (UPN) y al Ministerio del Interior:* implementar medidas administrativas y jurídicas para la protección de las autoridades étnicas, que sean concertadas con ellos y acordes con las características culturales y territoriales de los líderes y lideresas, comunidades y representantes de las organizaciones amenazados.
- *A la Unidad Nacional de Protección (UNP):* fortalecer las medidas de protección colectiva de los líderes y lideresas, comunidades y representantes de las organizaciones étnicas, teniendo en cuenta las particularidades de cada pueblo y de sus territorios.
- *A la Unidad Nacional de Protección (UNP) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* construir conjuntamente con los grupos étnicos medidas de protección colectiva que tengan en cuenta la diversidad de formas de auto-protección e incluyan la dimensión cultural.



- *Al Ministerio del Interior:* tener en cuenta el principio de autorreconocimiento establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como los principios de debida diligencia establecidos en la Sentencia SU123 de 2018.
- *Al Ministerio del Interior:* fortalecer los protocolos de verificación y certificación emitidos por la Dirección de Consulta Previa sobre la presencia de comunidades en el área de influencia de los proyectos, obras y actividades.
- *Al Ministerio del Interior:* garantizar procesos de consulta previa para la formulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales, de acuerdo con lo establecido por el Convenio 169 de la OIT.
- *A la Unidad Nacional de Protección (UNP):* seguir las recomendaciones de la Resolución Defensorial 064 de 2014 sobre la crisis humanitaria en el Chocó, en materia de protección y prevención expuesta en los documentos de alertas tempranas. Se debe tener en cuenta, entre otras observaciones, la importancia de implementar medidas de protección colectiva que consideren el contexto territorial y étnico.
- *A las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV):* articular, en el marco del principio de complementariedad, entre el nivel territorial y el Gobierno nacional, las acciones institucionales necesarias para brindar de manera adecuada y oportuna la atención humanitaria de las comunidades étnicas afectadas por el conflicto armado.
- *A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:* agilizar los procesos de valoración de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Reparación Colectiva, presentadas por los pueblos étnicos víctimas del conflicto armado, en aras de garantizar el acceso a los derechos a la atención, asistencia y a la reparación integral.

Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

- *Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a las Alcaldías distritales y municipales, a las Comisarías de Familia, a las Defensorías de Familia y al Sistema Nacional de Salud:* implementar las rutas de protección y atención para los niños, las niñas y los adolescentes, víctimas de maltrato infantil, violencia sexual, explotación sexual y trata de personas.
- *A la Policía de Infancia y Adolescencia:* fortalecer la coordinación y la capacidad de respuesta para la prevención y atención de los casos de maltrato infantil, violencia sexual, explotación sexual y trata de personas.



- *Al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR):* brindar acompañamiento en todas las etapas del proceso, llevando a cabo el respectivo estudio de seguridad para garantizar la reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes víctimas.
- *Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia:* realizar la articulación interinstitucional para la formulación de una adecuada política integral migratoria, que contemple acciones específicas para la atención de niños, niñas y adolescentes (migrantes, nacionales o extranjeros) en condición de vulnerabilidad o que se encuentren en situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos. Se debe hacer énfasis en las problemáticas que se han constituido en prácticas sociales y que naturalizan la violencia sexual en todas sus formas, el tráfico, el trabajo infantil y la trata de personas.
- *A las Alcaldías distritales y municipales:* incorporar la política integral migratoria en las políticas territoriales de infancia y adolescencia, definir acciones estratégicas y destinar recursos para la prevención, protección y atención de migrantes nacionales y extranjeros, articulando lo necesario con las autoridades encargadas de la investigación y actuar sobre tales conductas para su prevención y erradicación.
- *Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Migración Colombia:* implementar estrategias de control migratorio en los puntos fronterizos informales en coordinación con los entes territoriales, con el fin de evitar la migración irregular que exponga a niños, niñas y adolescentes a situaciones vulneratorias de sus derechos humanos.
- *Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:* tener en cuenta y adoptar medidas concretas para superar la situación descrita, teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes tienen protección constitucional reforzada, por lo que deben desarrollarse los instrumentos y la gestión administrativa inmediata para intervenciones públicas, directas y eficaces, por encima de los procedimientos regulares de actuación del modelo de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).



Referencias bibliográficas

- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).** (2017). *Personas que necesitan protección internacional*. [Consulta: 12 de diciembre de 2018]. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV).** *Quinto Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. 17 de agosto de 2018.
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI).** *Violencias en la primera infancia en Colombia*. En Boletín N.º 7 (Marzo de 2013). ISBN: 152152.
- Decreto 2124 de 2017. [Ministerio del Interior].** *Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. 18 de diciembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo de Colombia.** *Alerta Temprana N.º 026-18*. 28 de febrero de 2018.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2018).** *El derecho a la vida y la salud en la niñez. En abril, conozca más sobre los derechos de la niñez*. [Consulta: Diciembre de 2018]. Recuperada de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7179/En-abril-conozca-m%C3%A1s-sobre-los-derechos-de-la-ni%C3%B1ez.htm>
- Defensoría del Pueblo de Colombia.** *Informe Defensoría del Pueblo, Audiencia Pública de Desplazamiento 2018*. Bogotá, 15 de noviembre de 2018.
- Defensoría del Pueblo de Colombia.** *Informe de Riesgo (IR) N.º 010-17*. 30 de marzo de 2017.



Defensoría del Pueblo de Colombia. *Procedimiento AT-P01. Proceso de Atención y Trámite de Peticiones.* Sistema Integrado de la Gestión de la Calidad. Vigente desde el 29 de febrero de 2016.

Defensoría del Pueblo de Colombia. *Situación actual y ejercicio de los derechos de las poblaciones y comunidades en riesgo, en situación de desplazamiento y en procesos de retorno, reubicación e integración local, en el marco de las propuestas del Gobierno nacional y el post Acuerdo.* Bogotá, 23 de mayo de 2018.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2007). *Proyecciones de población 2005-2020. Colombia. Tablas abreviadas de mortalidad nacionales y departamentales 1985-2020.* [Consulta: Junio de 2018]. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/8Tablasvida1985_2020.pdf

Hernández Gamarra, A. & Barreto Nieto, L. H. (2018). *Cuadro 4. Estructura de los ingresos y gastos territoriales.* En *Descentralización y finanzas territoriales* (p. 42). Cuadernos de Fedesarrollo (número 59). [Consulta: 10 de noviembre de 2018]. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3555>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2017. Datos para la vida (Volumen 19 N.º 1, mayo de 2018). Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Bogotá. ISSN: 2145-0250

Ley 191 de 1995. [Congreso de la República]. *Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera* (art. 4). 23 de junio de 1995.

Migración Colombia. (2018). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado.* [Consulta: Diciembre de 2018]. Recuperado de <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2018/8693-migracion-venezolana>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Cuadro 7. Número de municipios por departamento y categoría 2016.* En *Resultados de la categorización presupuestal de las entidades territoriales vigencia 2016* (p. 13). Bogotá, mayo de 2016. [Consulta: 20 de noviembre de 2018]. Recuperado de <http://delfos>.



minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=INF_010&Version=V1#book/13

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración Universal de Derechos humanos.* 10 de diciembre de 1948.

Resolución A/RES/53/144 de 1999 [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OAC-NUDH]. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.* [Consulta: 11 de diciembre de 2018]. Recuperada de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Resolución AG/RES. 1671 (XXIX-O/99). [Organización de los Estados Americanos –OEA]. *Defensores de los derechos humanos en las Américas. Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas.* [Consulta: 11 de diciembre de 2018]. Recuperada de <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/agres1671.pdf>



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

