

Bogotá D.C.,

18 DIC. 2019

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ

Ministra del Interior

Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la
Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)

secretariaciprat@mininterior.gov.co

Carrera 8 No 12B-31

Bogotá D.C.

Ministerio del Interior - República de Colombia

Radicado Externo: **EXTMI19-53344**

Fecha y hora de radicado: 19- dic-2019 09:45:32

Cantidad de anexos: 0

Contraseña para consulta vía web: **46927BA4**

<http://sigob.mininterior.gov.co/Consulta/>

Referencia: Seguimiento Alerta Temprana No. 024-18 de Puerto Leguízamo
(Putumayo).

Respetada Ministra,

La Defensoría del Pueblo nace del mandato de la Constitución Política Nacional de 1991, con el fin de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, encontrando en los marcos normativos de la Ley 24 de 1992, el Decreto 25 de 2014, el Decreto Ley 154 de 2017, el Decreto Ley 895 de 2017 y el Decreto 2124 de 2017, soporte y desarrollo a su mandato constitucional.

En este sentido, tal y como lo establece el art. 7 de la Ley 24 de 1992, las opiniones, informes y recomendaciones dadas por el Defensor del Pueblo “[...] tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado”. Acorde con lo anterior, el numeral 3 del art. 5 del Decreto 25 de 2014, establece la facultad del Señor Defensor para “Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”.

El Seguimiento a la Gestión Institucional del Riesgo además de responder a la misión constitucional que compete a la Defensoría del Pueblo, se orienta a dar cumplimiento a lo establecido en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, así como a la normatividad derivada del mismo.

Así, como parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, esta entidad enmarca su gestión en la elaboración de insumos que permitan a la precitada Comisión avanzar en la evaluación de la respuesta institucional y la determinación del impacto de los resultados de la gestión promovida desde el Estado, en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 10 del Decreto 154 de 2017.

Adicional a ello, corresponde a la Defensoría proporcionar al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 895 de

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019

ISO 9001: 2015

BUREAU VERITAS
Certification

C016.01230-AJ





2017 art. 18, los informes o insumos del sistema de prevención y alerta, así como los resultados de la reacción rápida que realice el Gobierno.

Es por lo anterior, que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo monitorea y valora las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, demandando la respuesta integral y oportuna del Estado en materia de prevención y protección, a través de Alertas Tempranas, definidas por el Decreto 2124 de 2017 como “*documento(s) de advertencia de carácter preventivo emitido(s) 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*”.

Conforme al art. 14 del Decreto 2124 de 2017, ya referido, “*la Defensoría del Pueblo comunicará dentro de los nueve (9) meses siguientes a la emisión de la alerta temprana la evolución o la persistencia del riesgo*”, y como bien lo advierte el art. 4 del Decreto en mención, el seguimiento comprende todas aquellas “[...] actividades tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido y, sin detrimento de la autonomía de la Defensoría del Pueblo y del Gobierno Nacional, podrá realizarse de manera conjunta entre los componentes del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida”.

Lo anterior, recordando que factores como la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones estatales, son también fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr. 192), y que en dicho sentido, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo tienen como fin último, generar impactos estructurales en materia de prevención, protección y no repetición de violaciones de derechos humanos, y como fines inmediatos la disuasión, mitigación o superación del riesgo advertido.

Adicionalmente, que el Estado colombiano ha adquirido la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones interindividuales (Responsabilidad por acciones de terceros- Drittwerkung), es decir, el deber jurídico de prevenir razonablemente, bajo el estándar de debida diligencia, posibles violaciones a los derechos humanos de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, cuando existe conocimiento previo de un riesgo cierto, inmediato y determinado¹.

Hechas las anteriores consideraciones, la presente comunicación tiene por objeto informar, en virtud del artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, el nivel de cumplimiento estatal a las recomendaciones emitidas en la Alerta Temprana No. 024-18 para el municipio de Puerto

¹ En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que para que exista un incumplimiento de la obligación positiva del Estado de prevenir violaciones de derechos humanos debe verificarse que: (i) al momento de los hechos existía una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, (ii) las autoridades conocían o debían tener conocimiento, y (iii) no adoptaron las medidas razonables y necesarias para prevenir o evitar ese riesgo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rodríguez Vera vs. Colombia, Sentencia del 14 de noviembre de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 287, párr. 523; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie-C No. 140, párr. 123).

Leguízamo, corregimiento de Mecaya, inspecciones Yurilla y Sencella, Resguardos Consará, Jirijirí, El Tablero y Becocha Guajira (pertenecientes a los pueblos Coreguaje, Murui y Siona, respectivamente) en el departamento del Putumayo, a la luz de las *obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los Derechos Humanos en cabeza del Estado colombiano*.

En este sentido, valga recordar que el documento de advertencia referido identificó una “grave situación de riesgo para cerca de 2.350 habitantes de la zona rural del municipio de Puerto Leguízamo, debido al incremento del control y las restricciones impuestas por presuntos disidentes de las FARC-EP, ubicados sobre las cuencas de los ríos Putumayo y Caquetá.” Conforme a dicha caracterización, se estimó que el fortalecimiento y afianzamiento de dichas estructuras podría derivar en el recrudecimiento de la violencia en contra de campesinos e indígenas, produciéndose amenazas, asesinatos selectivos, desplazamientos individuales, reclutamientos masivos, restricciones a la movilidad, desaparición forzada, confinamientos, combates con interposición de la población civil y ataques indiscriminados.

Acorde con el escenario de riesgo descrito, se formularon quince (15) recomendaciones dirigidas a doce (12) entidades, cuatro (4) de carácter local (Alcaldía de Puerto Leguízamo, Gobernación del Putumayo, Personería del Puerto Leguízamo, Procuraduría Regional Putumayo) y ocho (8) de carácter nacional (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, Unidad Nacional del Protección, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ejército Nacional, Armada Nacional, Policía Nacional), así como a dos (2) Comisiones (Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes- CIPRUNA, y Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas- CIPRAT).

Las recomendaciones en mención estuvieron dirigidas esencialmente a: i) La disuasión y mitigación del riesgo que caracteriza el accionar de actores armados ilegales en territorio; y ii) La adopción de medidas de ayuda humanitaria frente a eventuales violaciones masivas a los derechos humanos de las poblaciones campesinas e indígenas identificadas en riesgo. Se presentaron además, recomendaciones en materia de reparación colectiva étnica, fortalecimiento de la guardia indígena, consulta previa, medidas de protección colectiva, justicia y seguimiento a la Alerta Temprana.

En esta instancia, sea pertinente aclarar que la Defensoría del Pueblo conserva en todo tiempo, incluyendo la etapa de seguimiento a la respuesta estatal, plena competencia para monitorear y advertir posibles escenarios de riesgo respecto del municipio de Puerto Leguízamo, y en dicha medida, la evolución del riesgo puede ser expuesta en una nueva Alerta Temprana, siempre que resulte técnicamente procedente.

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

El Seguimiento aquí efectuado responde a las categorías de análisis previstas en el Protocolo Interno “Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas”, a través del cual se conjuga y justiprecia la respuesta institucional

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019

ISO 9001: 2015

BUREAU VERITAS
Certification

C016.01230-AJ



de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir o mitigar el riesgo.

Para este efecto, el Protocolo determina un índice de gestión institucional del riesgo frente a las Alertas Tempranas, que responde al análisis del Desempeño Institucional y Goce Efectivo de Derechos, a partir de los cuales, los resultados de la gestión institucional pueden enmarcarse en cualquiera de los siguientes niveles: incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio, cumplimiento alto y pleno cumplimiento.

Las variables e indicadores que componen el índice de gestión institucional tienen su origen en la jurisprudencia constitucional, incluyendo los Autos No. 178 de 2005 y No. 218 de 2006, y particularmente el Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 a la Sentencia T-025 de 2004, en el que se resalta la necesidad de *“una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT”*.

Así, la valoración de la categoría de Desempeño Institucional, antes referida, es el resultado de una función que combina los siguientes elementos:

Variable	Indicador
Oportunidad: hace alusión a la manera en que el accionar institucional se realiza en tiempo, a propósito y cuando conviene a la recomendación contenida en el documento de advertencia	<p>Celeridad: adopción de medidas diligentemente, es decir, con la rapidez y eficacia que se requiere para implementar dichas medidas en aras de prevenir la violación a los DDHH e infracciones al DIH.</p> <p>Focalización: adopción de medidas que tengan correlación con la población, el territorio y las características y particularidades y efectos diferenciados del riesgo sobre sectores sociales y grupos poblaciones de las áreas advertidas (enfoque diferencial).</p>
Coordinación: determina que la comunicación y las actuaciones entre las instituciones llamadas a gestionar la superación del riesgo advertido se desarrollen en condiciones de fluidez y armonía a fin de constituir la unidad estatal en la respuesta institucional	<p>Capacidad técnica: adopción de medidas a partir del cumplimiento de los marcos normativos, del reconocimiento y necesidad de reacción ante los riesgos advertidos, para la superación de los factores de amenaza y vulnerabilidad de la población. En este sentido involucra la disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos, y otros, para dar soporte a los distintos procesos y procedimientos, y garantizar condiciones administrativas y misionales óptimas para llevarlos a cabo</p> <p>Comunicación efectiva: activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.</p> <p>Armonía interinstitucional: implementación de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo.</p>

Como criterio hermenéutico en materia de oportunidad, sea útil señalar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha perfilado un “plazo razonable” como parámetro lógico a favor de quienes opera la garantía de diligencia debida por parte de las autoridades estatales. En su vinculación a la situación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos (Artículo 25 de la CADH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado

que “*la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso*”². Ha sugerido adicionalmente otros criterios como la complejidad del asunto, actividad procesal de los interesados, comportamiento de las autoridades judiciales, análisis global del procedimiento y la incidencia de la situación jurídica del individuo, para realizar las valoraciones pertinentes.

Si bien no todo este andamiaje conceptual es aplicable a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en sus Alertas Tempranas, no menos cierto es que: i) estos responden a los estándares internacionales y domésticos relativos a la administración de justicia; ii) permiten modular categorías como celeridad en función de la naturaleza de inminencia o estructuralidad de la AT que se trate, iii) se preocupa por entender el cumplimiento de las obligaciones estatales desde la progresividad, al reconocer limitaciones y múltiples niveles de complejidad en la órbita estatal.

En esta lógica, tratándose de Alertas Tempranas de Inminencia, el análisis de variables, indicadores y categorías tiene en cuenta: la gravedad del escenario descrito, la alta probabilidad de concreción del riesgo, y la correlativa obligación de prestar atención prioritaria y expedita a lo advertido.

En materia de coordinación, la CIDH ha señalado que un enfoque preventivo en derechos humanos requiere más allá de la división institucional, una perspectiva transversal e intersectorial, pues “[...] la intersectorialidad llama a la coordinación, tanto horizontal como vertical, a fin de evitar la duplicidad de funciones o programas, y garantizar la suma de esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno. Una política pública central, nacional [...] no debe entenderse sin tomar en cuenta la perspectiva local, de la misma manera, a nivel horizontal, una política no puede hacer un análisis de problema que no tome en cuenta las distintas dimensiones y complejidades que toda situación de protección de derechos humanos acarrea.” (CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr. 114)

Por otra parte, la valoración del Goce Efectivo de Derechos - GED se obtiene de la observación directa en el territorio de los efectos de las medidas implementadas, visto desde las obligaciones del Estado de respeto, protección y garantía de no repetición, consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos que ha ratificado el Estado colombiano. Este análisis tendrá entonces como objetivo, revisar la efectividad de lo implementado como herramienta para la realización de derechos, entendiendo como “efectivo” la capacidad de una medida de producir el resultado para el que ha sido concebido. (CorIDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 64, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 67, y Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 88).

² Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C No. 333, párr. 218.; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 218. En el mismo sentido: Caso Valle Jaramillo vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 155; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 171; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 289; Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, párr. 191

SINTESIS DE LA RESPUESTA ESTATAL

Emitida la AT No. 024 de 2018 el 26 de febrero de dicha anualidad, el Ministerio de Interior como Secretaría Técnica de la CIPRAT y con fundamento en el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, convocó Sesión de Seguimiento para el día 13 de marzo de 2018, en el municipio de Puerto Asís. Surtida la diligencia en mención, fueron aportadas por esta Cartera, varias recomendaciones a través de Oficio OFI-18-10034-DGT-3100 del 23 de marzo de 2018.

A continuación se presenta la síntesis de la información allegada a la Defensoría del Pueblo por las entidades con recomendaciones a cargo, desde la emisión de la Alerta hasta la presente fecha.

Renuencia de las entidades concernidas respecto del escenario de riesgo advertido y silencio institucional.

La Defensoría del Pueblo ha sido constante al afirmar a las autoridades que las Alertas Tempranas deben ser acatadas, en atención al Decreto 2124 de 2017, que asignó competencia a esta Entidad para proferir documentos de advertencia de manera autónoma, fincando a su cargo, el componente de Alerta Temprana del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

Para el desarrollo de esta particular competencia jurídica, la Defensoría adelanta el monitoreo de riesgos de violaciones a los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al DIH, a partir de estrictos ejercicios de verificación de información y el análisis comprensivo de factores de amenaza, vulnerabilidad y protección. La advertencia de escenarios de riesgo se produce en lógica de prevención, buscando movilizar la respuesta integral de la institucionalidad, para la disuasión, mitigación o superación de lo advertido.

Si bien la actitud de recepción de un texto de Alerta no es un criterio estandarizado de evaluación de la respuesta estatal, la práctica ha mostrado que la negación o reticencia al escenario de riesgo advertido por parte de las entidades concernidas significa por lo general, obstáculos significativos en la implementación de las acciones formuladas a modo de recomendación.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo llama a la atención a aquellas entidades que encausaron su accionar a “verificar” o “controvertir” los hechos que soportan la existencia de la AT No. 24-18, y no a darle cumplimiento a las medidas recomendadas por este órgano de control. Esta línea de acción, debilita la reacción rápida de las entidades concernidas y pone en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final, supeditando su efectividad al consenso institucional, consenso no previsto por las prescripciones jurídicas aplicables.

que “*la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso*”². Ha sugerido adicionalmente otros criterios como la complejidad del asunto, actividad procesal de los interesados, comportamiento de las autoridades judiciales, análisis global del procedimiento y la incidencia de la situación jurídica del individuo, para realizar las valoraciones pertinentes.

Si bien no todo este andamiaje conceptual es aplicable a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en sus Alertas Tempranas, no menos cierto es que: i) estos responden a los estándares internacionales y domésticos relativos a la administración de justicia; ii) permiten modular categorías como celeridad en función de la naturaleza de inminencia o estructuralidad de la AT que se trate, iii) se preocupa por entender el cumplimiento de las obligaciones estatales desde la progresividad, al reconocer limitaciones y múltiples niveles de complejidad en la órbita estatal.

En esta lógica, tratándose de Alertas Tempranas de Inminencia, el análisis de variables, indicadores y categorías tiene en cuenta: la gravedad del escenario descrito, la alta probabilidad de concreción del riesgo, y la correlativa obligación de prestar atención prioritaria y expedita a lo advertido.

En materia de coordinación, la CIDH ha señalado que un enfoque preventivo en derechos humanos requiere más allá de la división institucional, una perspectiva transversal e intersectorial, pues “[...] la intersectorialidad llama a la coordinación, tanto horizontal como vertical, a fin de evitar la duplicidad de funciones o programas, y garantizar la suma de esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno. Una política pública central, nacional [...] no debe entenderse sin tomar en cuenta la perspectiva local, de la misma manera, a nivel horizontal, una política no puede hacer un análisis de problema que no tome en cuenta las distintas dimensiones y complejidades que toda situación de protección de derechos humanos acarrea.” (CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr. 114)

Por otra parte, la valoración del Goce Efectivo de Derechos - GED se obtiene de la observación directa en el territorio de los efectos de las medidas implementadas, visto desde las obligaciones del Estado de respeto, protección y garantía de no repetición, consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos que ha ratificado el Estado colombiano. Este análisis tendrá entonces como objetivo, revisar la efectividad de lo implementado como herramienta para la realización de derechos, entendiendo como “efectivo” la capacidad de una medida de producir el resultado para el que ha sido concebido. (CorIDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 64, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 67, y Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 88).

² Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C No. 333, párr. 218.; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 218. En el mismo sentido: Caso Valle Jaramillo vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 155; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 171; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 289; Caso-19 Comerciantes vs. Colombia, párr. 191

SINTESIS DE LA RESPUESTA ESTATAL

Emitida la AT No. 024 de 2018 el 26 de febrero de dicha anualidad, el Ministerio de Interior como Secretaría Técnica de la CIPRAT y con fundamento en el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, convocó Sesión de Seguimiento para el día 13 de marzo de 2018, en el municipio de Puerto Asís. Surtida la diligencia en mención, fueron aportadas por esta Cartera, varias recomendaciones a través de Oficio OFI-18-10034-DGT-3100 del 23 de marzo de 2018.

A continuación se presenta la síntesis de la información allegada a la Defensoría del Pueblo por las entidades con recomendaciones a cargo, desde la emisión de la Alerta hasta la presente fecha.

Renuencia de las entidades concernidas respecto del escenario de riesgo advertido y silencio institucional.

La Defensoría del Pueblo ha sido constante al afirmar a las autoridades que las Alertas Tempranas deben ser acatadas, en atención al Decreto 2124 de 2017, que asignó competencia a esta Entidad para proferir documentos de advertencia de manera autónoma, fincando a su cargo, el componente de Alerta Temprana del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

Para el desarrollo de esta particular competencia jurídica, la Defensoría adelanta el monitoreo de riesgos de violaciones a los derechos humanos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al DIH, a partir de estrictos ejercicios de verificación de información y el análisis comprensivo de factores de amenaza, vulnerabilidad y protección. La advertencia de escenarios de riesgo se produce en lógica de prevención, buscando movilizar la respuesta integral de la institucionalidad, para la disuasión, mitigación o superación de lo advertido.

Si bien la actitud de recepción de un texto de Alerta no es un criterio estandarizado de evaluación de la respuesta estatal, la práctica ha mostrado que la negación o reticencia al escenario de riesgo advertido por parte de las entidades concernidas significa por lo general, obstáculos significativos en la implementación de las acciones formuladas a modo de recomendación.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo llama a la atención a aquellas entidades que encausaron su accionar a “verificar” o “controvertir” los hechos que soportan la existencia de la AT No. 24-18, y no a darle cumplimiento a las medidas recomendadas por este órgano de control. Esta línea de acción, debilita la reacción rápida de las entidades concernidas y pone en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final, supeditando su efectividad al consenso institucional, consenso no previsto por las prescripciones jurídicas aplicables.

En esta misma línea teórica, debe hacerse alusión a las entidades que no brindaron respuesta o información a lo largo del Seguimiento efectuado³. En diversas labores de constatación, la entidad ha documentado las acciones implementadas en el marco de competencia de las entidades, que no fueron puestas en conocimiento de la Defensoría. No obstante lo anterior, no es obligación de la Defensoría suplir la falta de información de entidades con recomendaciones a cargo en ninguna de las etapas del Seguimiento.

Conforme al principio de colaboración armónica se espera que las entidades puedan aportar en tiempo los reportes de actividades que correspondan, permitiendo realizar a la Defensoría las actividades de Seguimiento que le competen, de conformidad con el Decreto 2124 de 2017.

El Seguimiento a la gestión estatal de Alertas Tempranas es tan esencial al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, como lo es el proceso mismo de monitoreo y advertencia. La información aportada a la Defensoría del Pueblo permite un mejor mapeo de las capacidades estatales instaladas (factores de protección), y de la situación actual de derechos humanos en los territorios.

Tal como lo prescribe el artículo 3 numeral 8 del Decreto 2124 de 2017 “[...] *Todas las autoridades y entidades públicas deben aportar la información necesaria para la prevención y respuesta orientadas a la protección. Lo anterior, sin perjuicio de la reserva legal aplicable.*”

Acciones implementadas en materia de Atención y Ayuda Humanitaria.

La garantía anticipada de atención y ayuda humanitaria constituye un aspecto nodal en la protección de poblaciones en riesgo de sufrir violaciones masivas a los derechos humanos. Esta reconoce la probabilidad que se produzcan eventos de concreción de daño, y la necesidad de gestionar una respuesta rápida y efectiva para aminorar su impacto. La ayuda humanitaria y atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición conforma un bloque de medidas excepcionales para satisfacer las necesidades de los afectados en el periodo inmediatamente posterior a un hecho victimizante, asegurando sus derechos como víctimas del conflicto armado.

Así, la Defensoría del Pueblo resalta la misión de verificación y atención en terreno adelantada por la UARIV, bajo coordinación de Gobernación del Putumayo y la Alcaldía de Puerto Leguízamo, a mes y medio de la emisión de la AT No.24-18 (8 y 13 de abril de 2018), al tiempo que toma nota sobre los esfuerzos presupuestales y de planeación que dichas entidades realizaron para asegurar el transporte de la Comisión en los ríos Putumayo y Caquetá. De acuerdo a lo informado por la UARIV, esta jornada se focalizó respecto de familias en riesgo de desplazamiento forzado, al igual que para atender y prevenir desplazamientos forzados, habiéndose adelantado reuniones con las comunidades Macaya, Bekocha Guajira, Consará, Jirijirí y El Tablero.

³ En el marco de la AT No.24-18 no presentaron información a la Defensoría: La Alcaldía de Puerto Leguízamo (información escrita); La Procuraduría Regional del Putumayo y La Armada Nacional

No obstante la información aportada, lo anterior no permite conocer cuántas familias resultaron beneficiadas con la misión antedicha, qué tipo de atención o asistencia recibieron y qué esquema de seguimiento se utilizó para asegurar el efecto útil de prevención del desplazamiento. Se extraña también la mención a otras jornadas humanitarias realizadas con posterioridad a abril de 2018 que pudieran extenderse a la totalidad de territorios focalizados, así como a otras poblaciones consideradas en riesgo. En esta instancia, se destaca que Puerto Leguízamo es uno de los municipios más extensos de Putumayo, con un área aproximada de 10.870 km², razón por la que la focalización del territorio resulta especialmente pertinente.

Por otra parte, de lo recabado es imposible inferir si se aplicó o no el enfoque diferencial étnico en los ejercicios de verificación, atención y prevención ya referidos, teniendo en cuenta que gran parte de la población en riesgo pertenece a comunidades indígenas asentadas en la zona. La Defensoría toma en cuenta sin embargo, las reuniones con los Resguardos Macaya, Bekocha Guajira, Consará, Jirijirí el Tablero como escenario adecuado para brindar la atención, ayuda y asistencia deprecada.

Se espera que, en lo sucesivo, las entidades concernidas puedan optimizar su capacidad técnica para la atención y ayuda humanitaria, teniendo en cuenta los importes que implican el transporte fluvial por los ríos Caquetá y Putumayo, realizando en consonancia las apropiaciones presupuestales que correspondan en su planeación anual para este cometido.

En esta línea, se reitera la necesidad de contar con una mayor presencia de la institucionalidad civil en territorio, como factor de protección para la población rural (campesina e indígena) de Puerto Leguízamo.

En estrecha conexión con lo anterior, y conforme a lo aportado por las entidades con recomendaciones a cargo, la Unidad de Atención a las Víctimas reportó una jornada de asistencia técnica para la actualización de los Planes Municipales de Contingencia y Prevención, en un término cercano a dos meses desde la expedición de la AT. Si bien esta jornada tiene un importante componente participativo, pues en el espacio habrían convergido inspectores de policía, presidentes de juntas de acción comunal (JAC) y líderes comunitarios, la Defensoría observa con preocupación que, a la fecha, el municipio se encuentra aún en proceso de actualización de los Planes referidos, sin que la asistencia técnica dada en abril de 2018 haya brindado el impulso necesario para su culminación.

Lo anterior revierte en que el escenario de riesgo advertido en la AT-024-18, fue atendido conforme a las previsiones conceptuales y presupuestarias del Plan de Contingencia del año 2016.

La importancia del Plan de Contingencia es manifiesta frente a los escenarios al riesgo, al permitir prevenir y atender procesos de revictimización derivados de emergencias humanitarias acaecidas en desarrollo del conflicto armado interno. Como herramienta técnica, el Plan debe definir procedimientos, acciones y estrategias, con recursos financieros, humanos y físicos destinados por las entidades territoriales y nacionales, teniendo en cuenta que dar efectividad a los derechos humanos “[...] significa que el Estado tiene la obligación de programar, asignar, movilizar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de

“aplicación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial”. (CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr.128)

Si bien no existe un término legal para la actualización de este Plan⁴, las entidades territoriales deben iniciar a través del Comité de Justicia Transicional de cada municipio, la validación de nuevas estrategias y lineamientos con fines de actualización, teniendo en cuenta precisamente los escenarios de riesgo (dinámicas cambiantes de conflicto) vigentes y las posibles rutas de respuesta de acuerdo con los hechos victimizantes, máxime en territorios advertidos a través de una Alerta Temprana. Puesto que el Comité de Justicia Transicional Municipal es presidido por el Alcalde (Art. 173 Ley 1148 de 2011), se destaca el rol de coordinación que le asiste, así como que no sé recibió información sobre este tema.

Dentro de los soportes de información allegados a esta Entidad, la Defensoría encuentra ostensibles lagunas de información que impiden valorar la observancia y aplicabilidad de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, en el marco de las medidas humanitarias adoptadas, así como entre los Planes de Prevención y Contingencia municipal y departamental. Esta carencia conlleva una valoración deficiente en materia de coordinación y corresponsabilidad institucional⁵ para las instituciones con recomendaciones en esta materia.

De acuerdo a la visto, es dable concluir que la atención y ayuda humanitaria recomendada en el marco de la AT No.24-18 se restringió a una misión focalizada en territorio con duración promedio de una semana por parte de la UARIV, Alcaldía de Puerto Leguízamo y Gobernación del Putumayo, y la activación del plan de prevención y contingencia municipal actualizado con corte al año 2016.

Puesto que parte de la precariedad de la respuesta estatal ofrecida se asienta en la falta de reportes de acción por parte de las entidades concernidas, la Defensoría exhorta una vez más a la remisión de informes periódicos que permitan un análisis comprensivo de la gestión del riesgo realizada. Por otra parte, recuerda a las instituciones con competencia en esta materia:

- i) La transversalidad del enfoque étnico en todo programa, plan o actividad que atañe a comunidades indígenas, particularmente si estas se han caracterizado como población en riesgo;
- ii) La necesidad de adoptar medidas adecuadas y eficientes para la atención y prevención del desplazamiento de acuerdo a las dinámicas de conflicto previstas en las AT;
- iii) La presencia integral del estado como factor de protección en los territorios advertidos.

Acciones implementadas para la reparación colectiva de los pueblos étnicos en riesgo y planes de retorno.

Acorde con la información allegada a la Defensoría del Pueblo, para la implementación de una Ruta de Reparación Colectiva Étnica concertada con los resguardos se Consará, Becocha

⁴ Decreto 4800 de 2011, Artículo 203. Planes de Contingencia para Atender las Emergencias; “Parágrafo. Los Planes de Contingencia se deberán actualizar cada año o cuando el Comité de Justicia Transicional y la Unidad Administrativa Especial lo considere pertinente.”

⁵ Artículo 3 # 8 Decreto 2124

Guajira, El Tablero y Jirijirí, se surtió en el mes de abril de 2018, la toma de declaración colectiva del Resguardo Indígena Coreguaje de Consará Macaya y Cabildo Indígena Bekocha Guajira. A la fecha, dicha declaración se encontraría en valoración de la UARIV.

En este sentido se recuerda, que uno de los aportes fundamentales de la Ley de Víctimas fue la creación del Programa Administrativo de Reparación Colectiva, a través del cual se reconocen los daños colectivos que han afectado, entre otros, a comunidades y pueblos étnicos. Esta herramienta busca contribuir a su reparación desde los componentes político, material y simbólico, sirviéndose de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, a más de implicar un diálogo político entre la institucionalidad y los sujetos de reparación colectiva, en perspectiva de recuperar niveles de confianza desde el diálogo y la concertación. De esta forma se fortalecen las capacidades políticas, organizativas y de gestión de las comunidades sujeto de reparación colectiva.

Respecto a las medidas reportadas, se resalta que solo dos de las cuatro comunidades focalizadas en riesgo tuvieron posibilidad de prestar declaración colectiva ante Ministerio Público, y que las declaraciones que se presentaron hace más de un año y medio aún se encuentran en valoración.

La Defensoría es respetuosa del análisis y los procedimientos que dentro de su órbita de competencia realiza la UARIV, pero, a la luz del escenario advertido, habría sido deseable esperar mayores acciones para cobijar a la totalidad de comunidades amparadas en la recomendación defensorial, así como avances sustanciales en el trámite del proceso de reparación. Se recuerda la importancia de continuar este proceso bajo dinámicas de concertación y conforme a lo previsto en el Decreto 4633 de 2011.

Aunque no está previsto dentro de las recomendaciones formuladas por la Defensoría, por la relación que guardan los planes de retorno con la reparación colectiva, este entidad destaca que, en dicho de la UARIV, y para continuar con la formulación del Plan Retorno de la Comunidad Indígena Agua Negra del corregimiento La Paya (Leguízamo), la Unidad reportó su participación en Comité de Justicia Transicional el día 27 de junio de 2018, escenario donde se validó el principio de seguridad, de acuerdo a la formulación de las autoridades tradicionales, y el aval de la Fuerza Pública.

Adicionalmente, se informó que el 28 de junio de 2018 se habría realizado capacitación al equipo municipal sobre la herramienta de caracterización socioeconómica que se aplicará a los hogares de la comunidad Agua Negra en el proceso de formulación de su plan de retorno. Se habría explicado a la comunidad el modelo de acta de voluntariedad que se debe diligenciar con los hogares objeto del plan de retorno para validación del principio de voluntariedad.

Sobre las actividades referidas, la Defensoría entiende que los procesos de retorno son especialmente complejos y pueden verse afectados de manera significativa por las condiciones de seguridad del territorio. No obstante lo anterior, se destacan los esfuerzos de las entidades participantes por socializar las herramientas de caracterización socio-económica a las comunidades beneficiarias, así como por reconocer el lugar prevalente del principio de voluntariedad de las comunidades indígenas, en dialogo abierto y asertivo con la Fuerza

Pública. A más de un año de la socialización de las herramientas indicadas, la Defensoría no tiene información actualizada sobre el curso del proceso de retorno, mas exhorta a la UARIV a llevar a buen término este proceso.

Corolario, en el marco de la AT No.24 de 2018, comenzó el proceso de reparación colectiva del Resguardo Indígena Coreguaje de Consará Mecaya y Cabildo Indígena Coreguaje Bekocha Guajira, a través de la toma de declaraciones colectivas ante el Ministerio Público. Estas declaraciones se encuentran en proceso de valoración hace más de año y medio. Lo reportado por las entidades con competencia en esta materia no da cuenta de acción alguna respecto de las comunidades Siona de El Tablero y Murui Jirijirí.

Medidas de protección colectivas con enfoque étnico y fortalecimiento de la guardia indígena

Tratándose de medidas de protección colectiva, la Unidad Nacional de Protección -UNP hizo saber que a junio de 2018, se encontraba pendiente concertar una reunión de acercamiento y un taller con la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona- ACIPS en el marco del trámite de medidas de protección colectivas. Adicionalmente, señaló la remisión de varios oficios solicitando allegar la individualización de los casos que requieran intervención de la UNP, y dando a conocer la propuesta de ruta de protección individual y colectiva desarrollada por esta entidad. Una de estas comunicaciones habría sido enviada a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para lo de su competencia.

Por su parte, ni el Ministerio del Interior y ni la Gobernación del Putumayo remitieron información sobre procesos de fortalecimiento de la guardia indígena, como instrumento de prevención y protección de las comunidades indígenas encontradas en riesgo, en los términos de la recomendación No. 7 de la AT No.24-18.

Dado que la información sobre las medidas de protección colectiva y fortalecimiento de la guardia indígena de las poblaciones indígenas en riesgo es en extremo lacónica o inexistente, la Defensoría del Pueblo no puede menos que expresar profunda preocupación por la falta de movilización institucional entorno a las temáticas advertidas.

En relación con el trámite de medidas de protección colectiva, se encuentra que a cuatro meses de la expedición de la alerta de INMINENCIA AT No.24-18, la UNP no concertó las reuniones de acercamiento y los talleres que correspondía realizar con la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona- ACIPS. Adicionalmente, la información recibida no da cuenta de si las actividades a programar, ya referidas, incluían o no y de manera focalizada al Resguardo Siona de El Tablero.

A la luz del grave escenario de riesgo expuesto en la Alerta, resulta también inaceptable, la falta de gestiones de la UPN respecto de los Resguardos Consará y Becocha Guajira del pueblo Coreguaje, y del Ministerio de Interior y de la Gobernación del Putumayo en materia de fortalecimiento de la Guardia Indígena.

Sobre esta temática, bien valga recordar que el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1085 de 2015 con el fin de reglamentar el programa de prevención y protección que esa Cartera coordina en lo atinente a la ruta de protección colectiva. Mediante Auto 373 de 2016 la Corte Constitucional estimó que el marco jurídico que generó esta Resolución constituyó "*un avance importante en el diseño de un instrumento propio para la valoración del riesgo de grupos, colectivos o comunidades*". Con posterioridad fue expedido el Decreto 2078 de 2017 a través del que se adiciona el Decreto 1066 de 2015, del cual se resalta lo siguiente:

"Las medidas de protección colectiva son una respuesta a la evaluación integral del riesgo colectivo. Estas medidas están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo. [...] serán recomendadas [...], teniendo en cuenta el enfoque de diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades. Estas medidas podrán materializarse con la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales competentes para su implementación, a través de: [...]3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.; 4. Fortalecimiento de la presencia institucional.; [...] 10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización. Parágrafo 1. Se podrán adoptar otras medidas integrales de protección colectiva diferentes a las previstas en este decreto, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y el enfoque diferencial, territorial y de género." (Subrayas fuera de texto)

Dado que la finalidad misma de las medidas de protección colectiva apunta a enfrentar los factores de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, la Defensoría entiende que este es un mecanismo adecuado y previsiblemente eficaz de prevención y protección en el marco del conflicto armado, al tiempo que resalta que, no hay en el ordenamiento jurídico herramienta alguna de igual naturaleza que pueda suplir su finalidad normativa. Por lo anterior, se considera que este instrumento debió ser promovido por las autoridades competentes a la luz del escenario de advertencia expuesto por la Defensoría del Pueblo.

De la lectura atenta de las disposiciones transcritas, deviene además que el fortalecimiento organizativo y comunitario puede constituir, en concertación de las comunidades y el Estado, parte de un esquema de medidas de protección colectiva. Este componente, puede expresarse también en el robustecimiento de las guardias indígenas como medida de fortalecimiento del gobierno propio y como mecanismo de autoprotección. Así las cosas, es posible advertir que la falta de movilización sobre las dos temáticas estudiadas, evidencian un problema de coordinación y articulación institucional. Cualquiera de las entidades con competencia en la materia, habría podido iniciar su gestión en la atención del riesgo, motivando a las otras entidades con recomendación a cargo a adoptar compromisos e impulsar procesos. Esto, como se corrobora, no sucedió.

Se reitera, que el fortalecimiento de las guardias indígenas materializa el reconocimiento del principio de autonomía territorial, y con ello el control sobre el territorio y la tierra, la capacidad de autogestión, y de autoprotección. Como manifestación identitaria y ancestral de las comunidades, la Guardia, es además, una forma de transmisión de saberes y un mecanismo de pervivencia cultural.

En balance, respecto del fortalecimiento de la Guardia Indígena se toma nota de que ninguna de las entidades concernidas aportó información o reportes a este respecto, razón por la que es dado inferir que no hubo movilización institucional en este particular respecto de las

comunidades indígenas Siona, Coreguaje y Murui, calificadas todas como población en riesgo. En materia de medidas de protección colectivas, se tiene una expectativa de reunión/ taller entre la UNP y la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona- ACIPS, que nunca se concretó. No se desarrollaron acciones entorno a medidas de protección colectivas para los pueblos Coreguaje y Murui.

Finalmente, y aunque no se formularon recomendaciones en materia de medidas de protección individual, se estima que las acciones adelantadas por la UNP no fueron oportunas ni adecuadas, en tanto éstas se centraron fundamentalmente en solicitar la individualización de las personas frente a las que se debían adoptar medidas de protección. Es importante señalar que las situaciones de riesgo advertidas en las AT principalmente de Inminencia, requieren acciones inmediatas, y, por lo tanto, el agotamiento de la diligencia de individualización no puede traducirse en el incumplimiento de la obligación de garantía y el deber estatal de prevención de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad personal.

Acciones implementadas en materia de Consulta Previa

En materia de Consulta Previa, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior informó que se habrían realizado todas las acciones para garantizar este derecho fundamental respecto del proyecto de Adquisición Sísmica 2D en el Bloque Put 14 a cargo de la empresa Gulfsands Petroleum PLC, encontrándose el mismo en etapa de preconsulta y apertura con la comunidad Siona El Tablero.

En este proceso, la comunidad envió solicitud a la Dirección de Consulta Previa para realizar una reunión de revisión de la ruta metodológica y capacitación en consulta previa, cuya respuesta por parte del Ministerio del Interior nunca fue referida a la Defensoría del Pueblo.

Con base en la información recibida, no es posible determinar si la expedición de la AT No. 24-18 tuvo algún tipo de impacto en el trámite de pre consulta y apertura con la comunidad Siona El Tablero. Una posible falta de respuesta de la Dirección de Consulta Previa a la comunidad indígena Siona, podría constituir por otro lado, una dilación innecesaria en el proceso de Consulta.

Como bien lo ha establecido la Corte Constitucional, la Consulta Previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas no un mero trámite formal, el cual debe constituir “[...] un esfuerzo genuino del Estado y los particulares implicados por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por efectivamente lograr un acuerdo”⁶, pues este “se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido”⁷.

De lo anterior se abstrae que el proceso de acompañamiento y concertación con la comunidad Siona El Tablero, en el marco del trámite de Consulta Previa, se limitó a señalar que este

⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018. MP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Noviembre 15 de 2018.

⁷ Ibidem.

procedimiento se encuentra en fase de preconsulta y apertura con la comunidad. Respecto de la solicitud del pueblo Siona para revisar la ruta metodológica establecida en este caso y realizar capacitación sobre el proceso de consulta, no se encuentra en poder de la Defensoría la respuesta que posiblemente haya emitido la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Acciones implementadas para la disuasión del riesgo.

La Defensoría del Pueblo destaca que dentro de las actividades implementadas por la Fuerza Pública para la disuasión y/o mitigación del riesgo advertido en Alerta Temprana No. 24-18, se han reportado dos importantes resultados operacionales, a saber: i) La incautación de 5 de toneladas de clorhidrato de cocaína, más de 4 toneladas de pasta de base de coca, y 20 mil galones de insumos; y ii) La erradicaron de cultivos de coca, donde se destaca que un importante porcentaje fueron erradicadas de manera voluntaria.

Si bien no existe certeza que estos resultados correspondan a la focalización territorial del riesgo identificada en la Alerta, y aún y cuando este documento de advertencia no aborda de manera principal el problema del cultivo, transformación, comercialización y transformación de la coca, es innegable la notable afectación que las operaciones antinarcóticas acotadas pueden significar para estructuras armadas ilegales que caracterizan la amenaza en Puerto Leguízamo.

Adicional a lo anterior, a junio de 2018 se reportó la realización operaciones de control territorial y operaciones de seguridad y defensa de la Fuerza Pública, también se informa la presencia constante con el Batallón No. 55 y el reforzamiento del dispositivo ubicado en el puesto de mando adelantado de Puerto Ospina. Tanto estas acciones, como la movilización de una Unidad Militar para el desarrollo de operaciones de registro y control militar sobre el corregimiento de Mecaya, se destacan como oportunas y focalizadas, evidenciando la capacidad técnica del Ejército Nacional para reorganizar su personal conforme las necesidades de seguridad, y en tanto constituyen acciones de prevención y protección urgentes a favor de la población civil en situación de riesgo.

Se destaca además la participación de la Fuerza Pública en los Consejos de Seguridad con sede en Puerto Leguízamo en el periodo febrero- julio de 2018, espacio que permite identificar frecuentes ejercicios de coordinación interinstitucional entre las instituciones castrenses y civiles en el orden local en el marco del escenario de riesgo advertido.

Aunque la Armada Nacional no reporta las acciones implementadas conforme a la AT-24-18, información remitida por el Ejército Nacional señala el accionar conjunto de estas instituciones en los logros operacionales antedichos, su presencia en diversos Consejos de Seguridad, así como ejercicios de control fluvial y terrestre de la Fuerza Naval del Sur, respecto de la Vereda Alto Lorencito, Corregimiento Piñuña Negro.

Con todo, los reportes antedichos son insuficientes para determinar si se fortalecieron o no los patrullajes y las acciones de control en los ríos Caquetá y Putumayo, así como en los principales afluentes de esta jurisdicción. Se desconoce además si de efectuarse este

robustecimiento en la vigilancia naval, se focalizaron corredores de movilidad dentro del territorio establecido, con fines de cierre de las rutas de actores armados ilegales, así como si estas acciones fueron esporádicas, marginales o permanentes dentro de la misionalidad y competencias de la Armada Nacional.

Por su parte, la Policía Nacional señaló haber realizado acercamientos con la ciudadanía, con el fin de recibir información sobre estructuras armadas ilegales en el municipio. Igualmente, se habría comunicado con la administración municipal y con la Personería de Puerto Leguízamo, para conocer sobre personas que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado, y así poder implementar, de requerirse, las medidas de seguridad necesarias. El Comando de Policía de Putumayo, afirmó también haber participado en los Consejos de Seguridad anteriormente mencionados.

Las acciones de inteligencia adelantadas por la Policía Nacional generan sin embargo, gran preocupación, en la medida que pueden conducir a nuevas situaciones de riesgo o aumento del mismo, para aquellos miembros de la población civil, que las estructuras armadas ilegales refieran como informantes de la Fuerza Pública, pudiendo producirse estigmatización, retaliaciones y/o amenazas. Por otro lado, la Policía Nacional ha reconocido que este tipo de actividades no han generado resultados en el desmantelamiento de las estructuras correspondientes.

En torno a las acciones de protección respecto de la población desplazada y que han denunciado presuntas amenazas por parte de miembros de la fuerza pública, no se ha aportado información adicional que permita conocer los efectos prácticos del dialogo interinstitucional con la administración y Personería municipal.

Ahora bien, en lo relativo a la observancia de los principios del DIH y del respeto a la autonomía territorial de las comunidades indígenas, el Ejército Nacional ha referido que en la Personería de Puerto Leguízamo no existe queja alguna en contra de las tropas en servicio en el municipio. Dado el amplio número de operaciones militares de control territorial y misiones tácticas referidas por la Fuerza Pública, la Defensoría reconoce este hecho como un poderoso indicio de respeto a la perceptiva correspondiente, además de celebrar las capacitaciones recibidas por parte del CICR en esta materia.

Distinta valoración merece la realización de diecisiete (17) jornadas de apoyo de desarrollo y acción cívica militar en estos municipios del Bajo Putumayo, incluyendo actividades de recreación con diferentes instituciones educativas. La Defensoría del Pueblo ha sido reiterativa en que la realización de estas actividades en territorios con fuerte presencia de actores armados ilegales, podrían constituir un elemento adicional de riesgo para la población civil, principalmente a Niños, Niñas y Adolescentes (NNA). Adicionalmente, estas actividades contribuirían a una militarización de la vida civil, en el entendido que no es función principal de la Fuerza Pública proporcionar asistencia social a las comunidades, siendo las autoridades civiles quienes se encuentran en la obligación de garantizar, y si es preciso, canalizar los aportes que quiera realizar el cuerpo castrense en cualquier zona en conflicto.

Al respecto, es importante mencionar que el artículo 41 numeral 29 del Código de Infancia y Adolescencia proscribe la utilización de NNA en “actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.”, al igual que el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños y niñas en los conflictos armados y la Resolución 1512 aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 26 de julio de 2005.

En similar sentido, el Informe Defensorial “*Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de paz en Colombia*” (2014) señala que “*la presencia de la Fuerza Pública en los establecimientos educativos puede contribuir a la consolidación de un clima social y cultural de idealización de la guerra y de los valores bélicos, aumentando la condición de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, siendo este un factor incidente en el reclutamiento* (razón por la que) *es necesario reforzar las condiciones para que las políticas de asistencia y sociales del Estado lleguen a los territorios por medio de las autoridades civiles y se evite de esta manera exponer a la población civil, en especial a los NNA, a las retaliaciones de los grupos armados no estatales así como a la utilización en acciones de inteligencia de esta población y auspicio de nociones militaristas de la vida civil por parte de la Fuerza Pública*”.

Se espera que estos contenidos puedan ser también objeto de capacitación al personal militar, vistas las numerosas capacitaciones efectuadas en temas de derechos humanos, legislación étnica, protección a líderes y lideresas, entre otros.

Finalmente, y respecto al hecho de desplazamiento de un líder del pueblo Coreguaje Jirijirí y el homicidio del señor Diego Suarez el día 09 de diciembre de 2017, ambos “verificados” por las Fuerzas Militares, se recuerda que corresponde a la Fiscalía General de la Nación establecer la existencia de los hechos punibles en comento, las responsabilidades penales y el esclarecimiento de lo sucedido, incluyendo los posibles móviles criminales. Esto, por cuanto, la calificación de estas conductas vulneratorias como provenientes de “factores pasionales” o “problemas de linderos” demerita de entrada la gravedad de los hechos referidos a la luz de las dinámicas del conflicto vigente en este territorio.

Para resumir, la Fuerza Pública emprendió acciones focalizadas, territorial y poblacionalmente, para la disuasión del riesgo a través de la movilización de tropas, ejercicios de registro y control y otras operaciones militares que permitieron obtener resultados operacionales significativos. Estas actividades se complementaron con diversas capacitaciones en materia de derechos humanos y DIH, no obstante las cuales se corrobora la realización de actividades cívico- militares que involucran NNA en contexto escolar y actividades de inteligencia que dado, la complejidad del escenario de riesgo podría acrecerlo respecto de la población civil. Resulta llamativa la reticencia de algunos miembros de la Fuerza Pública respecto de la base fáctica que fundamenta la AT-024-18, y la consecuente necesidad de “verificar” lo dicho por la Defensoría del Pueblo. En esta línea se cuestiona el establecimiento de móviles criminales en hechos de desplazamiento y homicidio que por competencia normativa corresponden a la Fiscalía General de la Nación. La Fuerza Pública demuestra tener habilidades para la coordinación interinstitucional y la capacidad técnica para la movilización de su personal conforme las necesidades de seguridad lo requieran.

Acciones implementadas en materia de rutas de prevención, protección y restablecimiento de derechos de los NNA con riesgo de reclutamiento y/o utilización por grupos armados ilegales.

La Defensoría del Pueblo destaca que dentro de las acciones reportadas por el Ejército Nacional en el marco de la AT No. 024-18, se informe la desvinculación de cuatro menores de edad que habían sido reclutados forzadamente al parecer por integrantes del autodenominado Frente Primero. Esta manifestación es compatible con lo expresado por el ICBF quien señaló que consultados sus sistemas de información, se encuentran en el Programa Especializado para el Restablecimiento de Derechos a NNA Víctimas del Reclutamiento Ilícito tres (3) adolescentes desvinculados de los GAOs, en el periodo 01 de enero al 31 de mayo de 2018, jurisdicción de Puerto Leguízamo.

Por otro lado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF ha indicado que aproximadamente dos meses después de la emisión de la AT-024-18 se realizó reunión de técnicos de la CIPRUNA para plantear acciones conjuntas en el departamento del Putumayo, esto con el fin de atender las situaciones de riesgo identificadas en los municipios de Puerto Leguízamo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez.

Producto de esta reunión, se realizó en el mes de mayo de 2018 una jornada de asistencia técnica liderada por la CIPRUNA en coordinación con la Gobernación del Putumayo, en la que participaron entidades del orden nacional, la Alcaldía de Puerto Leguízamo, así como otras instituciones públicas y privadas, incluyendo una delegación de Naciones Unidas. En este escenario, se habría revisado el contexto del departamento y la oferta institucional del territorio definiéndose una serie de compromisos para la prevención del reclutamiento y utilización de NNA por parte de grupos armados organizados.

Con base en los compromisos pactados se realizaron dos visitas a los municipios de Puerto Asís y Mocoa para coordinar con las Alcaldías y la Gobernación del Putumayo la realización de un taller para la formulación de rutas de prevención del reclutamiento. De este ejercicio se habrían obtenido los insumos para la formulación de las rutas de prevención en protección y de prevención urgente y para la conformación de los Equipos de Acción Inmediata (EAI).

Conforme la última comunicación de la CIPRUNA, a agosto de 2018, se tendría programado un nuevo taller en la ciudad de Mocoa para darle continuidad a los procesos referidos. La Defensoría del Pueblo desconoce si este último encuentro se llevó a cabo y qué resultados concretos dejó en el marco del escenario de riesgo expuesto.

No obstante lo anterior, esta Entidad encuentra que las acciones coordinadas entre ICBF y CIPRUNA lograron en un término razonable, avances sustanciales para la formulación de rutas de prevención urgente y de protección contra el reclutamiento de NNA, conforme a la focalización territorial y poblacional expuesta en el respectivo documento de advertencia.

En la valoración de celeridad, se resalta que si bien la respuesta de las entidades no fue inmediata, la efectiva comunicación entre las entidades coordinadoras permitió dar

continuidad al proceso de formulación de rutas durante un periodo cercano a los cuatro meses, con al menos dos talleres y dos visitas municipales. Dada la complejidad de la materia, la numerosidad de actores que participan del proceso en mención, y el ejercicio de articulación Nación- Territorio, se estima que las actividades implementadas lo fueron en un plazo razonable. En cuanto a la capacidad técnica de las entidades con competencia en la materia, se corrobora la destinación de personal y recursos suficientes para avanzar en el proceso, al menos hasta el mes de agosto de 2018. La falta de información sobre las actividades y resultados con posterioridad a esta fecha, hacen difícil perfilar un mayor análisis sobre la eficacia del mecanismo en estudio.

Simultaneo con el proceso anterior, el ICBF comunicó la vinculación al programa de promoción y prevención para la protección integral “*Generaciones con Bienestar*”, de 500 NNA en las modalidades tradicional, étnica, y rural. Si bien se advierte que esta oferta institucional no tiene origen en el escenario de riesgo de la AT-024-18, la información aportada no permite verificar si el escenario de riesgo expuesto, permitió solicitar una ampliación en los cupos referidos u otra mejora a la oferta ya existente. En este sentido, aunque la estrategia “*Generaciones con Bienestar*” es un mecanismo adecuado para la prevención del riesgo de reclutamiento y/o utilización de NNA por parte de los GAOs, su efecto en la población beneficiaria resulta limitado.

Por último, el ICBF ha manifestado en diversas comunicaciones, el alto costo del desplazamiento por el río que impide su acceso a comunidades identificadas en riesgo. La Defensoría exhorta a esta entidad a realizar amplios esfuerzos presupuestales para la próxima vigencia fiscal y de coordinación interinstitucional, que aseguren una cobertura adecuada del servicio, incluyendo la potestad de movilizarse fluvialmente cuando sea del caso. Puesto que los recursos en mención pueden acarrear significativos ejercicios de gestión y planeación, se anima también a esa entidad, para que pueda optimizar la articulación existente con otras entidades civiles y castrenses a efectos de asegurar el transporte relativo al cumplimiento cabal de su quehacer normativo.

Para concluir, se tiene que el ICBF y la CIPRUNA atendieron las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en materia de prevención y protección de NNA respecto de reclutamiento y/o utilización de estos por parte de GAOs, activando y promoviendo en un plazo razonable, el proceso de formulación de las rutas respectivas para el municipio de Puerto Leguízamo. Si bien se desconoce el estado actual y los resultados de esta actividad, conforme a la última comunicación de las entidades se tenían avances sustanciales en las rutas de prevención urgente y protección ya mencionadas, producto de un férreo y ejemplar ejercicio de articulación Nación- Territorio.

Acciones implementadas en materia de Justicia (Persecución Penal)

En materia de justicia, no se evidencian acciones adecuadas y efectivas para la investigación, persecución, juicio y sanción de las conductas vulneratorias que sustentan la AT No.24-18, ni para los hechos posteriores presuntamente punibles que se concretan en el escenario de riesgo advertido.

Conforme a lo remitido por la Fiscalía General de la Nación, recibida la AT se dio traslado a las dependencias competentes para lo de su competencia. Este reporte de acción no permite observar siquiera la apertura de la fase investigativa a través de los correspondientes registros del SPOA, ni aporta dato alguno para su oportuno seguimiento.

Dada la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que evidencia esta entidad, se recuerda que conforme al estándar interamericano vigente, la investigación penal es, por regla general, el recurso adecuado o idóneo para proteger el derecho.

La obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos es además uno de los deberes elementales del Estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales. La investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, constituyendo un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos. Adicional a lo anterior, la investigación judicial efectiva de conductas lesivas de los derechos mencionados está concebida para tener un efecto tutelar, aleccionador y disuasivo.⁸

La Corte IDH también ha sido clara al establecer que la obligación de investigar se mantiene “*cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado*”.⁹

Sin otras consideraciones, la Defensoría exhorta al ente acusador a desarrollar las actividades de investigación pertinentes con el fin de esclarecer y judicializar a los responsables de las conductas vulneratorias desarrolladas en contra de la población civil, bajo parámetros de oportunidad, oficiosidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad, participación de las víctimas y de sus familias, con preservación de la integridad de la prueba, protección de víctimas, testigos y otros intervenientes en la investigación, y demás pautas que aseguren la debida diligencia en procedimientos correspondientes.

Acciones en materia de Seguimiento a la situación de riesgo advertida en la AT No. 024-18.

En segmentos anteriores de este escrito, la Defensoría ha resaltado los Consejos de Seguridad como espacios funcionales a efectos de la coordinación de acciones que respondan al escenario previsto en la AT No. 024-18. Conforme a lo expresado en diversos reportes, autoridades civiles y militares del orden local y departamental han participado de este

⁸ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 130; Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 156.

⁹ Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 78.

mecanismo, adquiriendo compromisos puntuales, respecto de los cuales es posible realizar seguimiento por quienes asisten frecuentemente a dichos encuentros.

Así, por ejemplo la Personería de Puerto Leguízamo indicó que hecha la revisión de actas de los Consejos de Seguridad desde el momento de emisión de la AT hasta julio de 2018, no identifica denuncias formales de violaciones masivas a los DDHH e infracciones al DIH como amenazas, asesinatos selectivos, desplazamientos individuales, reclutamiento forzado. Aclara también que el seguimiento a situaciones de riesgo o vulneración de DDHH se ha realizado en el desarrollo de los Consejos de Seguridad.

Si bien los Consejos referidos no suplen las competencias normativas de la Personería municipal, particularmente para recibir declaraciones y quejas, el párrafo anterior ilustra su funcionalidad para canalizar temas atenientes al riesgo y para realizar el seguimiento a la respuesta institucional de orden local y departamental.

A este mecanismo se suma la creación del Comité Departamental de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida, mediante el Decreto 0143 del 8 de mayo de 2018, esto es, luego de la expedición del documento de advertencia. Se indicó posteriormente, una sesión extraordinaria de CIPRAT departamental del 17 de diciembre de 2018, que habría permitido atender a una posible víctima de desplazamiento forzado proveniente del municipio de Puerto Leguízamo, adoptándose compromisos respecto a la atención humanitaria a la familia y la priorización del caso por parte del ICBF para la atención integral de los niños afectados.

El caso anterior refiere el efecto útil de esta instancia, donde se espera se realice un seguimiento más detenido y especializado de los hechos consumados en el marco del escenario de riesgo advertido. No obstante lo anterior, los reportes allegados a la Defensoría del Pueblo no permiten establecer la frecuencia con que sesiona esta instancia, los compromisos que se han suscrito y su correspondiente nivel de cumplimiento.

Ahora bien, en ejercicio de constatación, la administración departamental informó a la Defensoría del Pueblo, la asistencia técnica brindada para la elaboración del decreto municipal que permitió la fusión del Comité Municipal de Derechos Humanos y el Consejo Municipal de Paz en una sola instancia, ejercicio que incluyó el acompañamiento técnico a la primera sesión del espacio. La Gobernación dio cuenta igualmente, de la realización de una sesión del Subcomité Departamental de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición para hacer seguimiento a la AT N° 024-18.

Sobre estos espacios, a más de su reorganización o sesión formal, es poco lo que puede valorar esta Entidad, es decir: la información aportada es insuficiente para identificar el impacto e importancia de estas instancias en la gestión del riesgo advertido y su eventual seguimiento. Interesaría poder conocer en este punto, el nivel de coordinación interinstitucional que registran estos espacios, su funcionalidad en orden de evitar duplicidad en deliberaciones y decisiones, y sus principales resultados en clave de prevención del escenario advertido.

La Defensoría del Pueblo expone su preocupación, por la falta de comunicación de la Procuraduría Regional Putumayo, quien en virtud de las recomendaciones emitidas en la AT

No. 24-18, tiene a su cargo "efectuar el seguimiento y vigilancia a las acciones de los organismos competentes del orden local". Esta situación representa una dificultad para valorar el desempeño institucional en su conjunto.

CONCLUSIONES

Conforme al análisis efectuado, se evidencia un **CUMPLIMIENTO BAJO** de la respuesta estatal en el marco de las recomendaciones incluidas en la Alerta Temprana de Inminencia No. 024 de 2018 para el municipio de Puerto Leguízamo, departamento del Putumayo, en particular para el corregimiento de Mecaya, inspecciones Yurilla y Sencella, resguardos Consará, Jirijirí, El Tablero y Becocha Guajira (pertenecientes a los pueblos Coreguaje, Murui y Siona, respectivamente).

La valoración de la gestión del riesgo desde la integralidad de la movilización estatal, tiene asiento en el principio de unidad del Estado que anima el Derecho Internacional, sin perjuicio de las consideraciones expuestas respecto de cada una de las entidades con recomendaciones a cargo, o de las temáticas aquí abordadas.

Teniendo presente que la prevención es una obligación de carácter permanente para el Estado colombiano a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como del ordenamiento jurídico interno, en tanto, la garantía del derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad, de acuerdo con los artículos 2, 5, 11, 12 y 28 de la Constitución Política, es una finalidad que debe ser satisfecha en todo tiempo y lugar, se exhorta a todas las entidades compelidas a avanzar de manera sostenida en la disuasión, mitigación o superación del escenario del riesgo advertido.

Finalmente, considerando una posible evolución del riesgo en el territorio advertido, las acciones de las organizaciones criminales y nuevos factores que afectan a la población, la Defensoría del Pueblo en virtud de lo consagrado en el Decreto 2124 de 2017, mantiene su competencia para el monitoreo y la advertencia de dinámicas de violencia que, en el marco del conflicto armado, se presenten en el municipio de Puerto Leguízamo, jurisdicción del departamento de Putumayo.

Sin otro particular.

Cordialmente,



PAULA ROBLEDO SILVA

Vicedefensora (E) con funciones asignadas de Defensora del Pueblo

Proyectó: Adriana María Ramírez Profesional de Seguimiento

Revisó: Fernando Gaitán Peña PE G19

Aprobó: Mateo Gómez Vásquez - Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DH y DIH

Consecutivo Dependencia:

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



11