



Bogotá D.C., diciembre 29 de 2021

Doctora

MARIA PAOLA SUAREZ

Viceministra de Relaciones Políticas (e)

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

Carrera 8 No. 12B - 31

Ciudad

Referencia: Seguimiento a la Alerta Temprana No. 043-19; Departamentos de Cundinamarca, municipios de Girardot y Ricaurte, y Tolima, municipios de El Espinal y Flandes.

Respetada Viceministra (e);

La Defensoría del Pueblo nace del mandato de la Constitución Política de 1991, con el fin de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos y, en razón de ello, el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 025 de 2014, señala la facultad del Señor Defensor del Pueblo 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”. Acorde con esto, el artículo 7 de la Ley 24 de 1992 establece que las opiniones, informes y recomendaciones emitidas 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”.

En este marco, el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- de la Defensoría del Pueblo tiene por propósito el de “*advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección*” (Decreto 2124 de 2017, Artículo 6).

De este modo, la Defensoría del Pueblo emite Alertas Tempranas de carácter preventivo y de manera autónoma, las cuales son documentos técnicos institucionales que contienen información cualificada y valorada, orientados a “la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (Decreto 2124 de 2017, Artículo 1).



Posterior a su emisión, el SAT realiza el seguimiento a la evolución del riesgo y a la gestión adelantada por las autoridades competentes en la adopción de medidas de prevención de violaciones y protección de los mencionados derechos y libertades de las personas en riesgo o en condición de vulnerabilidad ante los potenciales factores de daño.

Conforme lo refiere el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, la Defensoría del Pueblo analizará y comunicará la evolución o la persistencia del riesgo y, con este fin, en el artículo 4, se precisa que 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”*.

Además, el seguimiento a la evolución de los riesgos advertidos y la gestión institucional, además de responder a la misión constitucional de 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”, y a la normatividad derivada del mismo, tal como el deber de aportar insumos que le permitan a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad avanzar en la evaluación de la respuesta institucional y la determinación del impacto de los resultados de la gestión promovida desde el Estado.

Es así como, la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones estatales, son fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano, razón por la cual, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo tienen por propósito aportar a generar impactos estructurales en materia de respeto y garantía de derechos y, como fines inmediatos la superación del riesgo advertido.

Con fundamento en lo expuesto, la presente comunicación tiene por objeto informar, a la luz de las labores de seguimiento y monitoreo promovidas por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana No. 043-19.

I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

La emisión de los documentos de advertencia elaborados por la Defensoría del Pueblo se basa en el análisis de los factores que conforman la ecuación del riesgo, a saber:

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidades}}{\text{Factores Protectores}^*}$$

*Capacidades institucionales para la prevención y capacidades sociales para la prevención.

Es de precisar que el análisis es acotado a un espacio geográfico específico y a unos sujetos de derechos determinados. A su vez, como puede observarse en la representación gráfica, si los factores protectores son superiores (en su idoneidad, oportunidad o efectividad) a las amenazas o vulnerabilidades, será difícil configurar un escenario de riesgo o que este llegue a materializarse en daños contra los derechos objeto del análisis.

En este marco, el ejercicio de la función de seguimiento resulta de la valoración del desempeño institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que benefician a la población al disuadir, mitigar o, preferiblemente, superar el escenario de riesgo, a efectos de propiciar un ambiente favorable para el ejercicio libre y pleno de los derechos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales¹ en la materia² y en nuestra Constitución Política³.

De este modo, el presente Informe propone realizar el análisis de seguimiento, con base en el procesamiento cuantitativo y cualitativo de: (i) las respuestas allegadas por las entidades -respecto de los citados factores de la ecuación del riesgo y en relación con los sujetos y área geográfica objeto de la Alerta-; (ii) el espacio técnico de constatación llevado a cabo en los municipios de Girardot y El Espinal, con líderes de las comunidades o de sus organizaciones y delegados de las entidades concernidas, los días 04 y 05 de noviembre de 2021; y, (iii) la información obtenida de la observación directa en el territorio. Esto, a partir de las siguientes variables e indicadores:

¹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la **Ley 74 de 1968**, establece en su Parte 11 artículo 2 numeral 1º la obligación de respetar y garantizar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción los derechos previstos en este tratado; La Convención Americana sobre Derechos Humanos incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la **Ley 16 de 1972**, consagra en su Parte 1, artículo 1, numeral 1º el deber estatal de "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

² De acuerdo con la parte considerativa del Decreto 1581 de 2017, "la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han sostenido de manera reiterada que la obligación de prevenir las violaciones a los Derechos Humanos es de carácter general y permanente y cubre a todas las instituciones del Estado".

³ Constitución Política de Colombia, Artículo 2, "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Tabla 1. Resumen valoración desempeño institucional

| 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 | 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. |
| | 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). |
| | 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. |
| 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 | Comunicación efectiva: Activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo. |
| | Armonía interinstitucional: Implementación de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo. |

Fuente: Defensoría del Pueblo

Es de tener en cuenta que el análisis cuantitativo se realiza a partir de las respuestas allegadas a la Defensoría del Pueblo, dentro de los términos establecidos. Así cuatro (4) entidades, entregaron su respuesta de manera extemporánea, esta información se reseña al final de este documento.

El periodo sobre el cuál se solicitó el reporte de la información es del 29 de octubre de 2019 al 30 de septiembre de 2021. En total, las entidades reportaron ciento cincuenta y tres (153) medidas dentro de los términos establecidos (ver tabla 2), es sobre esta cantidad que se realizarán las aproximaciones cuantitativas a lo largo de este documento.

Tabla 2. Relación de número de medidas reportadas por Entidad.

| Entidad | No. Medidas | % |
|---|-------------|-----|
| Ministerio de Hacienda y Crédito Público | 1 | 0,7 |
| Ministerio de Justicia y del Derecho | 1 | 0,7 |
| Personería Municipal Flandes | 1 | 0,7 |
| Servicio Nacional de Aprendizaje - Cundinamarca | 1 | 0,7 |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Tolima | 2 | 1,3 |



| Entidad | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| Personería Municipal Ricaurte | 2 | 1,3 |
| Salud Cundinamarca | 2 | 1,3 |
| Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Tolima | 2 | 1,3 |
| Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Cundinamarca | 2 | 1,3 |
| Agencia para la Reincorporación y la Normalización | 3 | 2,0 |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Cundinamarca | 3 | 2,0 |
| Personería Municipal Espinal | 3 | 2,0 |
| Personería Municipal Girardot | 3 | 2,0 |
| Policía Cundinamarca | 3 | 2,0 |
| Policía Tolima | 3 | 2,0 |
| Bancoldex | 4 | 2,6 |
| Departamento para la Prosperidad Social | 4 | 2,6 |
| Fiscalía General de la Nación - Cundinamarca | 4 | 2,6 |
| Consejería Presidencial para la Juventud, Colombia Joven. | 5 | 3,3 |
| Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario | 5 | 3,3 |
| Unidad Nacional de Protección | 7 | 4,6 |
| Secretaría de Salud del Tolima | 8 | 5,2 |
| Alcaldía Municipio Girardot | 10 | 6,5 |
| Alcaldía Municipio Ricaurte | 11 | 7,2 |
| Servicio Nacional de Aprendizaje - Tolima | 11 | 7,2 |
| Ministerio de Educación Nacional | 12 | 7,8 |
| Fiscalía General de la Nación - Tolima | 13 | 8,5 |
| Gobernación de Cundinamarca | 13 | 8,5 |
| Consejería Presidencial DDHH & AI | 14 | 9,2 |
| Total | 153 | 100,0 |

A su vez, estas medidas presentan la siguiente concentración (ver tabla 3) por recomendación:

Tabla 3. Relación de medidas reportadas por Recomendación.

| Recomendación | No. de medidas | % |
|--|----------------|-----|
| 1. Al Ministerio del Interior (...) | 1 | 0,7 |
| 4. A la Fiscalía General de la Nación (...) | 2 | 1,3 |
| 5. A la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación (...) | 2 | 1,3 |



| Recomendación | No. de medidas | % |
|---|----------------|------------|
| 15. Al Ministerio de Defensa Nacional, a las Gobernaciones departamentales de Tolima y Cundinamarca, y a las Alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Ricaurte y Espinal (...) | 3 | 2,0 |
| 3. Al Ministerio del Interior (...) en coordinación con en coordinación con las alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Ricaurte y Espinal, así como con las Gobernaciones departamentales de Cundinamarca y Tolima, y demás entidades del orden nacional con competencias dentro de la mitigación/disuasión del riesgo advertido en la presente Alerta Temprana (...) | 3 | 2,0 |
| 13. Al Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con las Gobernaciones departamentales de Cundinamarca y Tolima, y las Alcaldías municipales de Flandes, Espinal, Girardot y Ricaurte (...) | 4 | 2,6 |
| 16. A las gobernaciones departamentales de Tolima y Cundinamarca, y a las Alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Espinal y Ricaurte (...) | 4 | 2,6 |
| 17. A las gobernaciones departamentales de Tolima y Cundinamarca, a las Alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Espinal y Ricaurte, a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional (...) | 4 | 2,6 |
| 14. A la Procuradurías Regionales de Cundinamarca y Tolima, y a las Personerías municipales de Espinal, Ricaurte, Girardot y Flandes (...) | 5 | 3,3 |
| 11. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en coordinación con las Alcaldías municipales de Flandes, Espinal, Ricaurte y Girardot (...) | 6 | 3,9 |
| 19. A todas las autoridades civiles, a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad del Estado concernidos (...) | 6 | 3,9 |
| 10. Al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- (...) | 7 | 4,6 |
| 8. A la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación (...) | 7 | 4,6 |
| 7. Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección en coordinación con las gobernaciones departamentales de Cundinamarca y Tolima, así como con las Alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Espinal y Ricaurte, y con las autoridades de Policía (...) | 12 | 7,8 |
| 9. Al Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las Secretarías de Salud de nivel departamental y municipal (...) | 14 | 9,2 |
| 18. Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación, al Fondo Nacional de Garantías, a Bancoldex y a Finagro, en coordinación con las Gobernaciones departamentales de Tolima y Cundinamarca, y las Alcaldías municipales de Flandes, Girardot, Ricaurte y Espinal (...) | 17 | 11,1 |
| 12. A la Consejería Presidencial para la Juventud en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, el SENA, las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y las Alcaldías municipales de Flandes, Espinal, Ricaurte y Girardot (...) | 18 | 11,8 |
| 6. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (...) y en coordinación con las Alcaldías municipales de Flandes, Ricaurte, Girardot y Espinal, las gobernaciones departamentales de Cundinamarca y Tolima, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- (...) | 38 | 24,8 |
| Total | 153 | 100 |

*una entidad diferente al Ministerio del Interior reportó una (1) medida relacionada con la primera recomendación.



II. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO

Mediante las labores de monitoreo y seguimiento realizadas por el Sistema de Alertas Tempranas -SAT en el marco de la Alerta Temprana 043-19, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado el incremento de los factores de riesgo y amenaza para la población de los municipios de Girardot y Ricaurte (Cundinamarca), así como para los habitantes de Espinal y Flandes (Tolima), por cuenta del aumento en el repertorio de violencia de los actores armados presentes en el territorio, y de la profundización los factores de vulnerabilidad de la población, como consecuencia de la emergencia sanitaria, y sus impactos en la vida, economía y derechos fundamentales.

Al respecto, se ha identificado una especial afectación en niñas, niños, adolescentes y jóvenes- NNAJ; población víctima del conflicto, miembros de Juntas de Acción Comunal, líderes y lideresas sociales, comerciantes, y defensores de Derechos Humanos; cuyas funciones se han visto vulneradas y limitadas debido a las diversas restricciones impuestas para mitigar la pandemia, y el incremento de actos delictivos y ejemplarizantes por parte de estructuras criminales asentadas en el territorio, quienes “aprovechando” las medidas restrictivas impartidas en el 2020 por el Gobierno Nacional, incrementaron los hurtos, homicidios selectivos, desplazamientos interurbanos, desapariciones forzadas, y uso y utilización de NNAJ, entre otros.

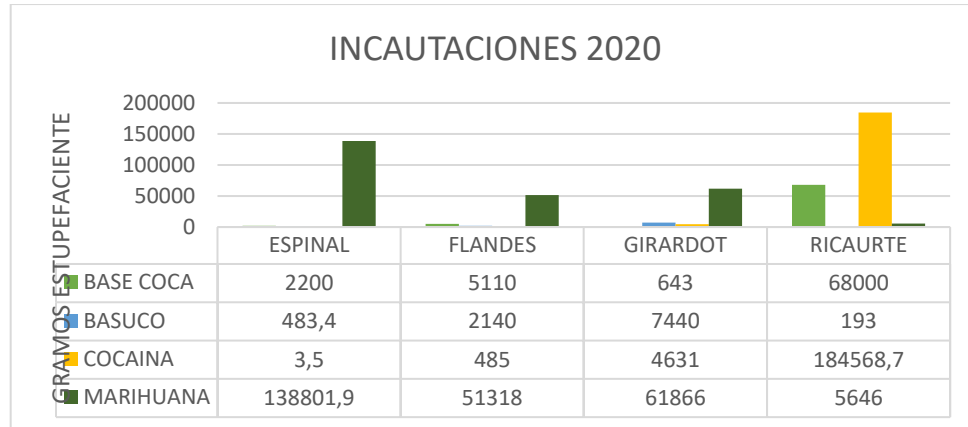
Tal y como ha sido descrito en la Alerta en mención, las dinámicas criminales en el territorio han sido atraídas por el control de un corredor geoestratégico que permite el tránsito de combatientes, recursos, armamento, estupefacientes y mercancías entre los cuatro puntos cardinales del país. Adicionalmente, el paso del río Magdalena y su afluente que atraviesa el país de sur a norte, incrementa los incentivos de los distintos grupos armados como los Paisas, los Pelusos, las AGC y “La Oficina del Valle de Aburrá”, quienes, mediante la cooptación de estructuras locales, estarían ejerciendo el control de las rentas criminales, mientras aseguran el acopio y tránsito de bienes en municipios cercanos a Bogotá.

El aeropuerto de Santiago Vila, ubicado en el municipio de Flandes (Tolima), se ha constituido como un punto estratégico de posible cooptación por parte de estructuras y bandas criminales, quienes presuntamente estarían interesadas en la utilización de esta terminal aérea para el transporte de estupefacientes. Cabe resaltar que este aeropuerto se encuentra a menos de 5km del municipio de Girardot (Cundinamarca), y como lo han mencionado habitantes del sector, existen trochas y senderos que cruzan el cauce del Magdalena desde Girardot directamente a la pista y predios de la terminal aérea, una vulnerabilidad que representa una ventaja estratégica para el grupo que ejerza control en el área.

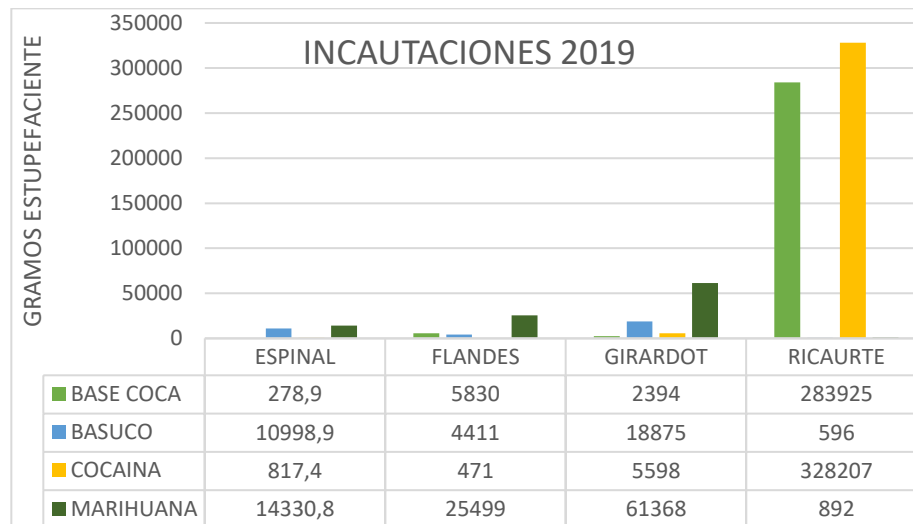
Cabe señalar que, no existe actualmente un control hegemónico por parte de alguna estructura, sino una disputa por el control de los diferentes corredores que conforman y conectan a los municipios señalados con Bogotá; como el que conecta el pacífico colombiano con la capital y el que conecta a Urabá y Antioquia con el sur del país. Al respecto, y teniendo en cuenta las dinámicas particulares que acarrea una disputa

territorial, con preocupación esta Entidad ha encontrado un incremento continuo de vulneración de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y las libertades civiles y políticas de los habitantes del sector.

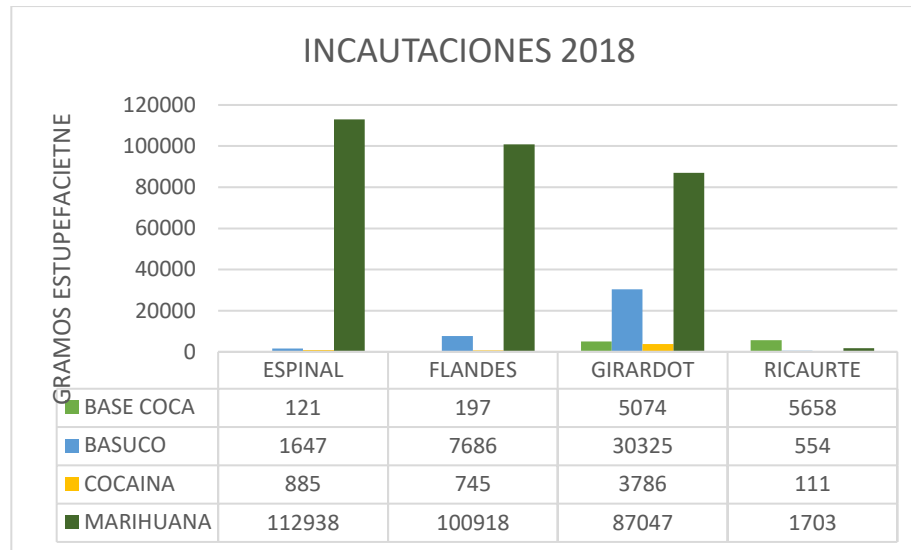
Gráfica 1. Incautaciones de Estupefacientes año 2020, Municipios Advertidos AT 043-19.



Gráfica 2. Incautaciones de Estupefacientes año 2019, Municipios Advertidos AT 043-19.



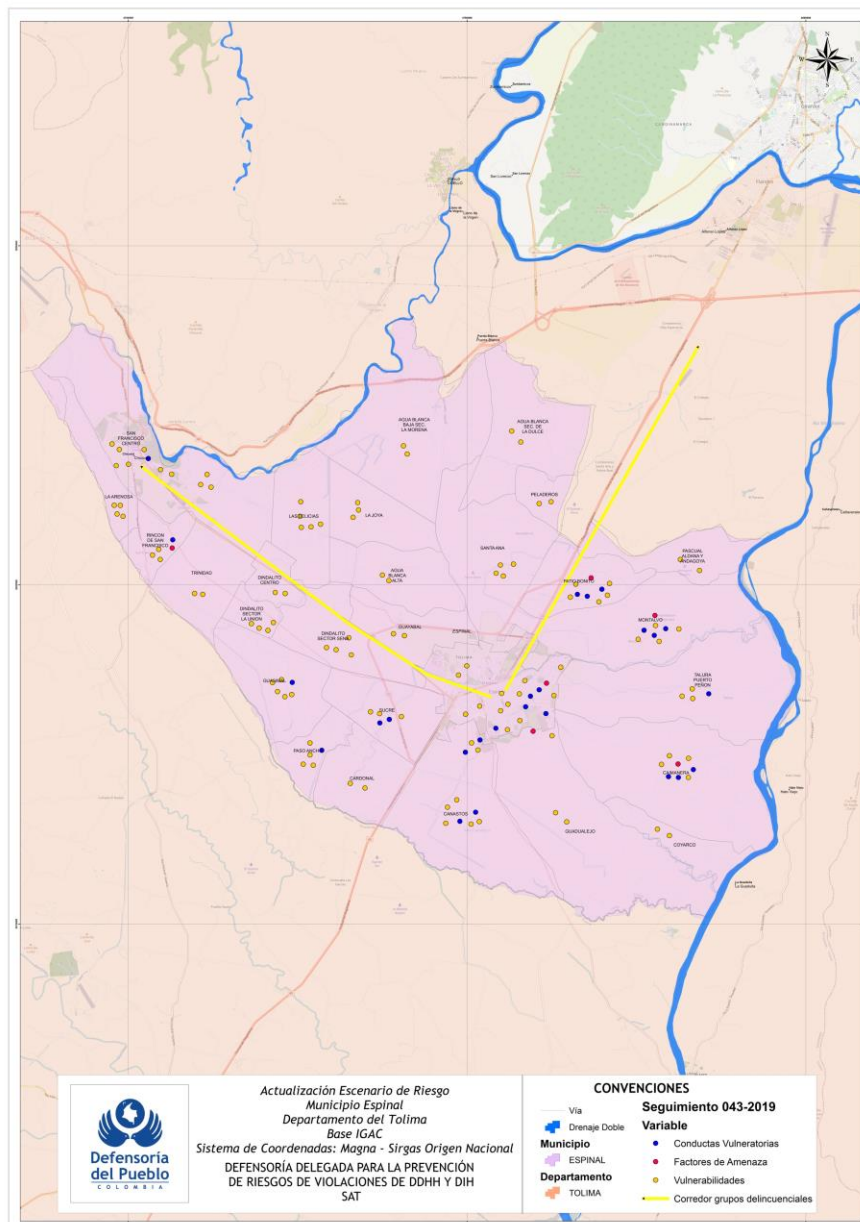
Gráfica 3. Incautaciones de Estupefacientes año 2018, Municipios Advertidos AT 043-19.



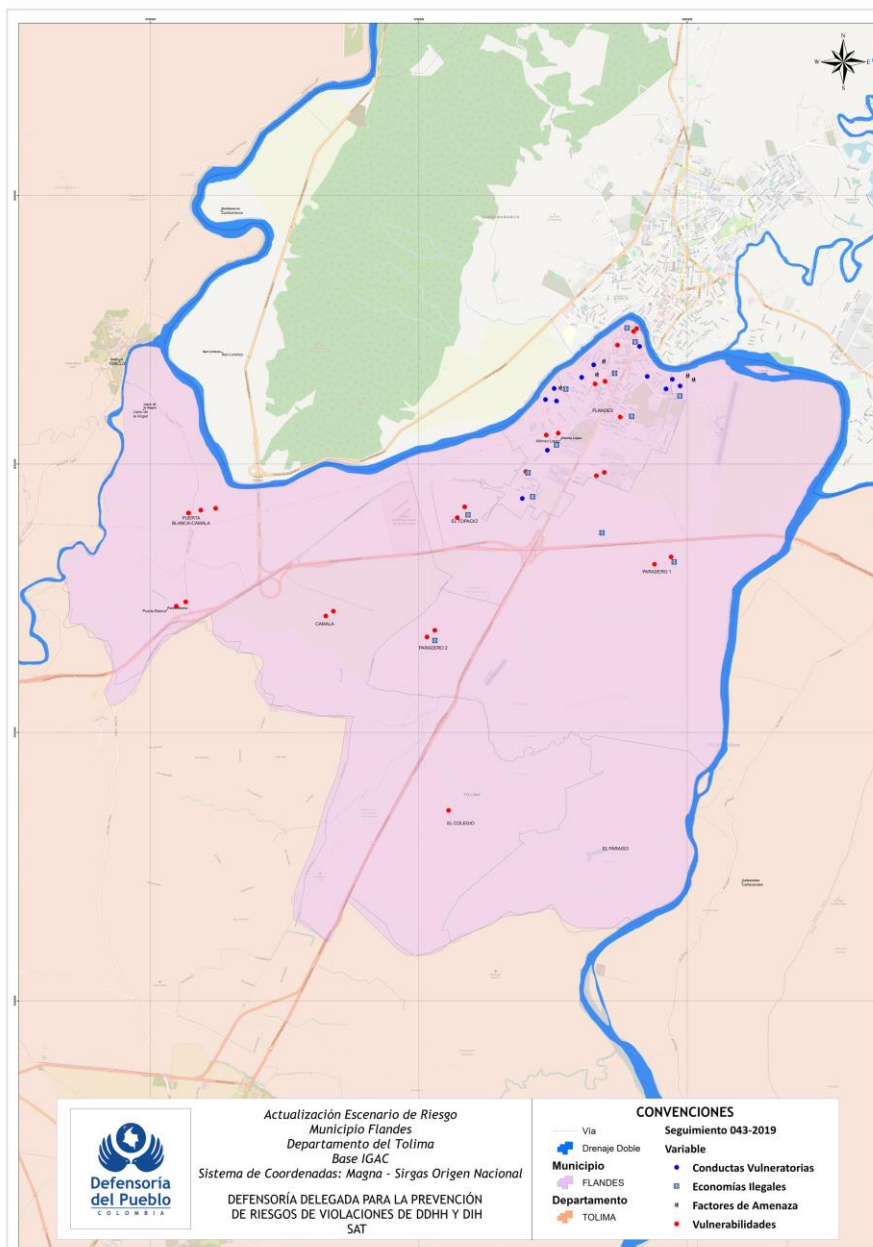
Mapas de Actualización del Escenario de Riesgo de los cuatro municipios.

Con base en la constatación con población en el ejercicio de seguimiento y monitoreo del SAT de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de contemplar la focalización de las medidas implementadas, en virtud de las necesidades geográficas y a la especificidad de los sujetos declarados en riesgo de los municipios de Girardot y Ricaurte (Cundinamarca), así como para los habitantes de Espinal y Flandes (Tolima), se evidencia que la advertencia se presenta predominantemente en el casco urbano, y manteniendo aún presencia en zonas rurales como se visualiza en los siguientes mapas de actualización por municipio.

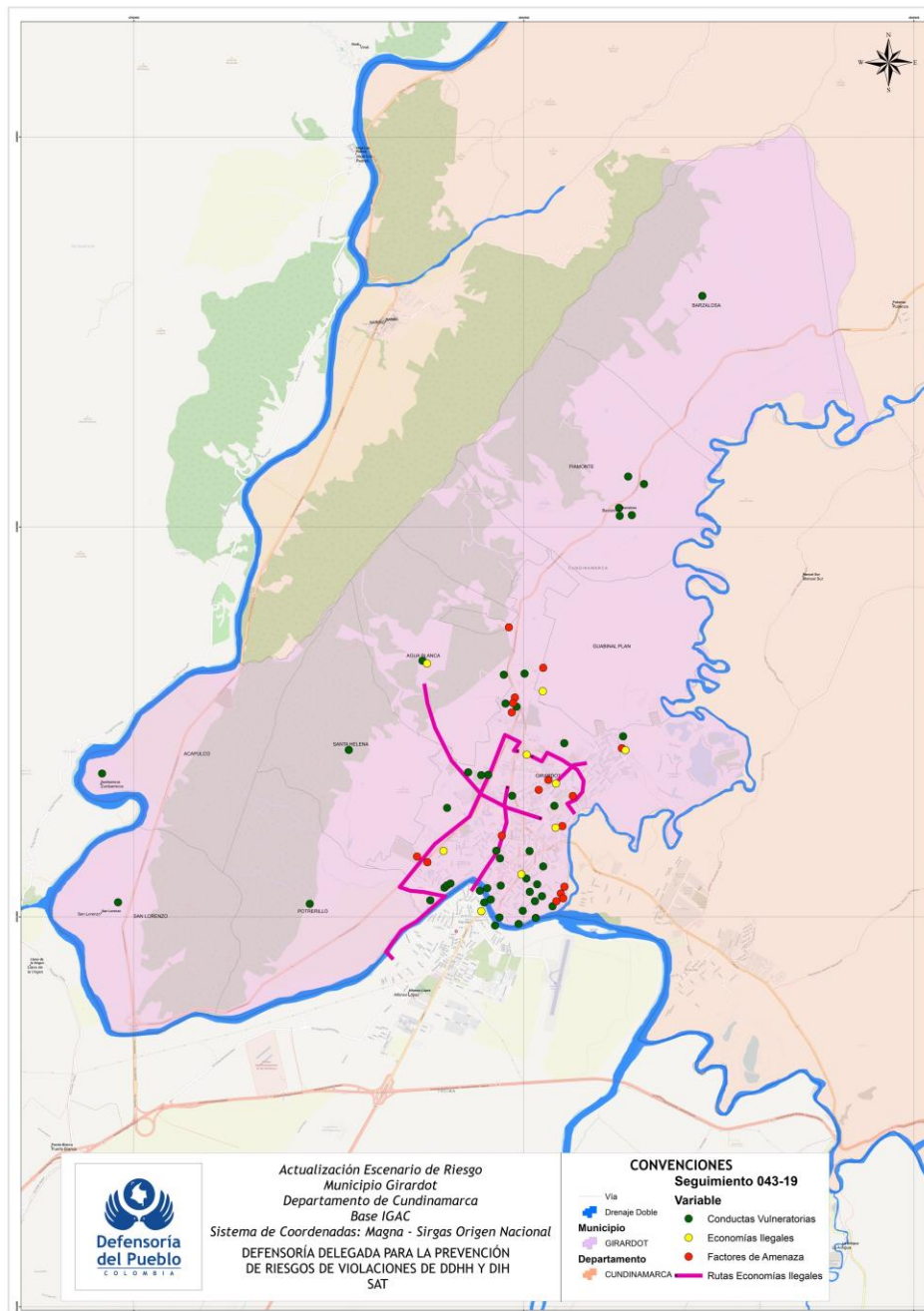
Mapa 1: Actualización del Escenario de Riesgo municipio de El Espinal



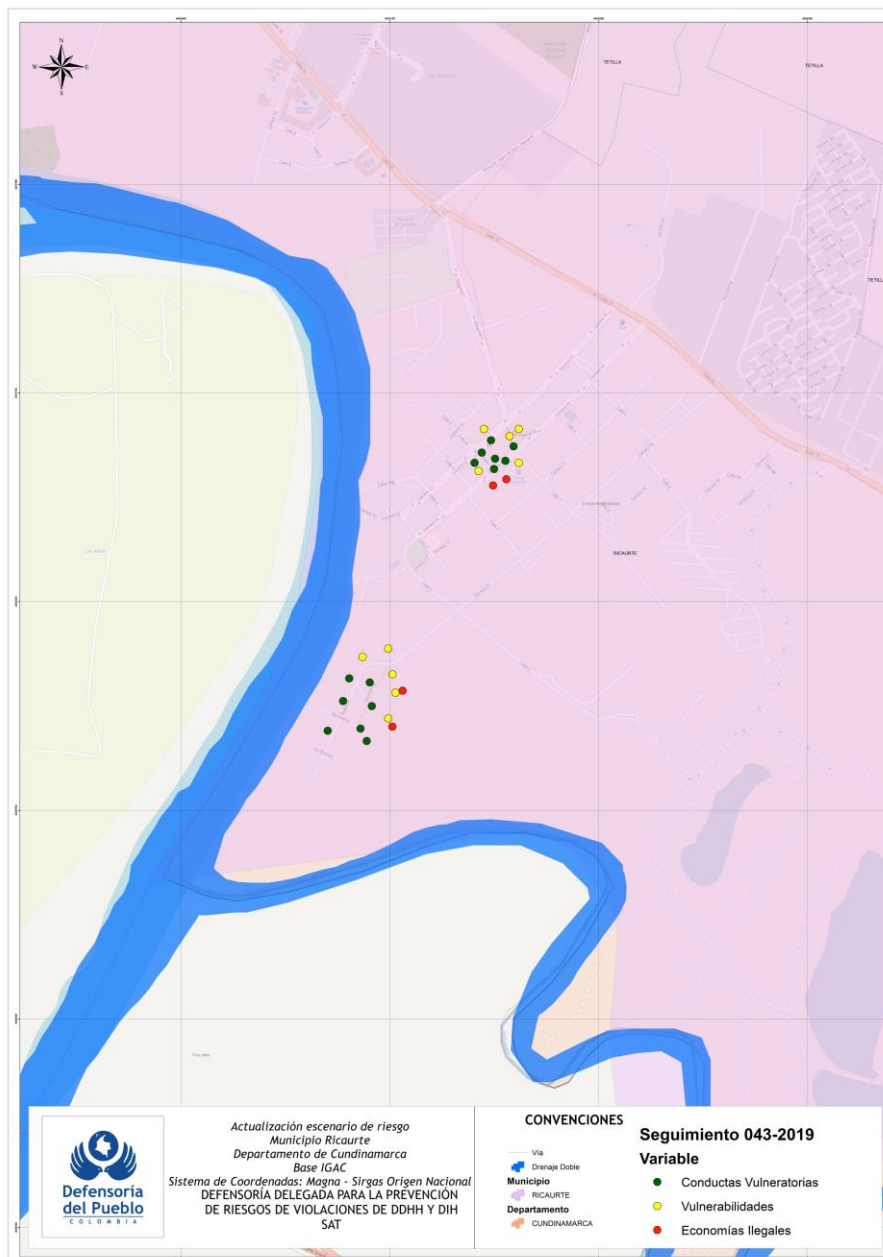
Mapa 2: Actualización del Escenario de Riesgo municipio de Flandes



Mapa 3: Actualización del Escenario de Riesgo municipio de Girardot



Mapa 4: Actualización del Escenario de Riesgo municipio de Ricaurte



III. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO.

1. Variable de “Oportunidad”: Indicador “celeridad”.

Este indicador se define en razón de la 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 derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal; libertades civiles y políticas; e infracciones al DIH.

En este marco, y de acuerdo con la información aportada por las entidades, se puede apreciar que el 35,3% de las medidas ya fueron implementadas (ver tabla 4), mientras que el 62,7% de las medidas reportadas están en implementación.

Tabla 4. Estado de implementación.

| Ya fue implementada | | Está en implementación | | Está pendiente su implementación | | Total* | |
|---------------------|-------|------------------------|-------|----------------------------------|------|--------|---------|
| 54 | 35,3% | 96 | 62,7% | 2 | 1,3% | 153 | 100,00% |

*Una entidad reportó una (1) medida con “n/a”.

A dos años de emitida la Alerta Temprana, la respuesta institucional debería suponer una afectación importante sobre el escenario de riesgo advertido; además de la fecha de adopción y ejecución, esa incidencia depende especialmente de la orientación que, deliberadamente, se les haya atribuido a las medidas en relación con los factores que componen el citado escenario, es decir, lo relevante está en que, más allá de las acciones que las entidades llevan a cabo en el marco de su misionalidad, estas acciones estén orientadas a disuadir, mitigar, transformar o, preferiblemente, superar los factores generadores de riesgo, tales como, como amenazas y vulnerabilidades.

Es importante mencionar que el análisis de la respuesta institucional, contempla que: a dos años de emisión de la Alerta Temprana, se presentó la emergencia sanitaria que llevó a la implementación de acciones a nivel nacional, a partir del Decreto Nacional 457 de 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVI-19 y el mantenimiento del orden público”*, se dio lugar a el aislamiento preventivo a lo largo y ancho del territorio nacional, sin que ello llegara a significar un descuido para las entidades nacionales y entes territoriales de garantizar el cumplimiento de los DDHH y el DIH de las poblaciones vinculadas a la Alerta Temprana.

De este modo, se resalta que, de las ciento cincuenta y tres (153) acciones reportadas, las entidades consideran que trece (13) medidas, lo que corresponde al 8,5%, desactivan uno o varios factores del escenario de riesgo (ver Tabla 5). A su vez, las entidades manifiestan que treinta y siete medidas (37), lo que corresponde al 24,2%, dan cumplimiento a la recomendación (ver Tabla 6).

Así, se destaca que de las treinta y siete medidas (37) que dan cumplimiento a la recomendación, según lo consideran las entidades, apenas diez y seis (16) ya fueron implementadas; y, de las trece (13) medidas que se reportan como aquellas que desactivan uno o varios factores -amenazas o vulnerabilidades- del escenario de riesgo, apenas cinco (5) ya fueron implementadas.

Tabla 5. Orientación de la medida - sobre la Recomendación

| Descripción | No. de medidas | % |
|-------------|----------------|---|
|-------------|----------------|---|

| | | |
|---|------------|-------------|
| 1. La medida contribuye al cumplimiento de la recomendación | 95 | 62,1 |
| 2. La medida es imprescindible para el cumplimiento de la recomendación | 16 | 10,5 |
| 3. La medida da cumplimiento a la recomendación | 37 | 24,2 |
| N/A | 1 | 0,7 |
| Sin información disponible | 4 | 2,6 |
| Total | 153 | 100 |

Tabla 6. Orientación de la medida - sobre los Factores de Riesgo (Amenazas & Vulnerabilidades)

| Descripción | No. de medidas | % |
|---|----------------|------------|
| 1. La medida contribuye a superar uno o varios factores del escenario de riesgo | 109 | 71,2 |
| 2. La medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo | 26 | 17,0 |
| 3. La medida desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo | 13 | 8,5 |
| N/A | 1 | 0,7 |
| Sin información disponible | 4 | 2,6 |
| Total | 153 | 100 |

De otro modo, a partir del ejercicio de constatación, se observa la referencia que se hace por parte de las entidades diversa a múltiples acciones, pero sin una descripción concreta de su ejecución o materialización en el tiempo, frente a lo cual, a la vez, se alude los desafíos que se generaron, entre otros factores, por la pandemia ocasionada por el COVID-19. Si bien, para la Defensoría del Pueblo, es claro que esta situación genera dificultades importantes para la acción institucional, también es cierto que las obligaciones internacionales, constitucionales y legales en materia de protección, respeto y garantía de derechos fundamentales se mantienen, más aún considerando que las situaciones o factores de vulnerabilidad se agravaron en este contexto.

En este marco, las entidades de orden nacional señalan medidas e implementación de políticas públicas de ejecución constante o sistemática, por lo que no determinan tiempos en virtud de la Alerta Temprana. A su vez, las entidades departamentales y municipales iniciaron periodos de gobierno en el año 2020, lo que influye en procesos de articulación. Respecto de la fuerza pública, tanto del Ejército Nacional como de Policía Nacional, se observa la acción constante en territorio.

Por su parte, en el marco del ejercicio de actualización del escenario de riesgo mediante la constatación en terreno, se puede establecer que, a pesar de la emisión de la AT 043-19, persiste la activación del corredor de movilidad, el cual no solo ha sido advertido por la Defensoría del Pueblo. Durante la realización de la CIPRAT de seguimiento, el pasado 8 de octubre de 2020, los representantes de las FF.MM manifestaron que en



diferentes medios de transporte (público y privado), se han encontrado no solo grandes cantidades de estupefacientes, sino también precursores químicos, armas de fuego, y municiones. A su vez, la Policía del departamento del Tolima ha advertido la reactivación de la criminalidad fluvial en el río Magdalena, en donde se ha podido evidenciar actividades de microtráfico, asesinatos selectivos y disputas territoriales entre bandas que se han posicionado en municipios y departamentos separados por el río.

Durante los años 2019 y 2021 se ha presentado un reacomodamiento en el alcance y posicionamiento de las diferentes bandas y estructuras presentes en el territorio. Al respecto, se evidenció una expansión de los factores de riesgo desde los barrios periféricos y veredas del municipio como El Talismán, Barsaloza, La Vueta al Águila, Diamante I y II, hacia el centro de la ciudad en barrios como Centro, San Antonio, San Miguel, Corazón de Cundinamarca, Santa Mónica, Valle del Sol y Puerto Minguí.

Conforme a esta expansión, y según fuentes comunitarias, se han incrementado los homicidios y desapariciones en las áreas que colindan con el Río Magdalena como en los barrios Alto de la Cruz, Las Rosas, Bocas del Bogotá, Puerto Minguí, Puerto Cabrera, y El Pesebre en Girardot, Cundinamarca. Conforme a lo anterior, se estaría presentando la desaparición de rivales y enemigos mediante casas de pique acentuadas en las riveras del Magdalena, así como la práctica de llenar cadáveres con piedras para posteriormente ser arrojados al río.

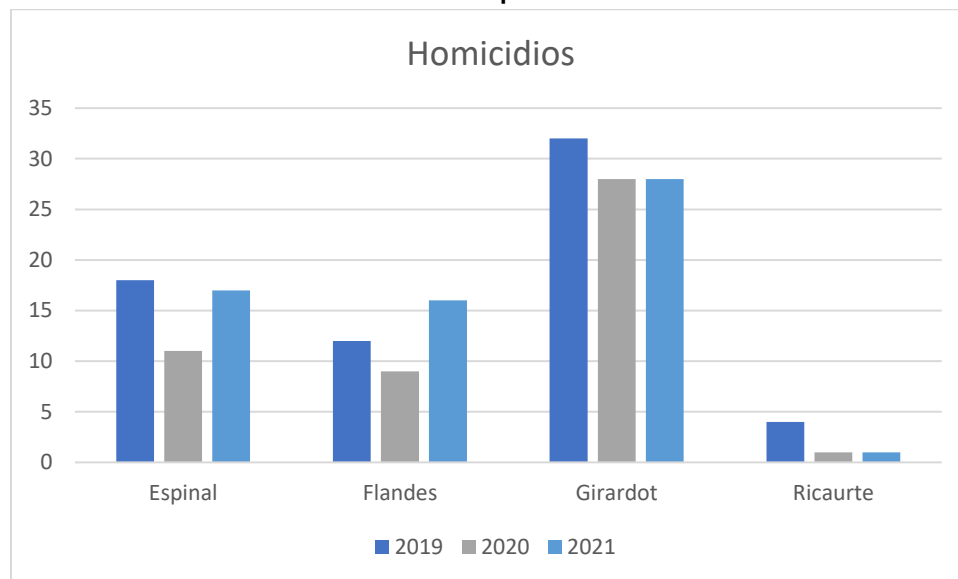
Este escenario concuerda con la hipótesis de una posible disputa entre bandas y estructuras por el control, no solo del río Magdalena como corredor estratégico, sino también de las trochas que atraviesan el mismo y conectan los departamentos de Cundinamarca y Tolima, por el punto estratégico del aeropuerto Santiago Vila. El control de este sector representaría ventajas logísticas y económicas, para la estructura dominante, por ello y conforme a la tendencia, se prevé el incremento del repertorio de violencia, generando graves afectaciones a los DD. HH y al D.I.H.

A pesar de evidenciar un incremento en la operatividad de la Fuerza Pública en el territorio, se ha presentado un reacomodamiento de las estructuras locales, las cuales y debido a la captura de diferentes de sus líderes, han conformado alianzas en los establecimientos penitenciarios, expandiendo su control territorial, ampliando sus rentas ilegales y eliminando a la competencia. Cuenta de ello, es el caso de alias “Chilinga”, jefe de la banda con su mismo alias, quien estaría operando desde la reclusión, y continuando con la comercialización de estupefacientes, el sicariato, y la extorsión. Este reacomodo, de ninguna manera puede entenderse como el control hegemónico de alguno de estos actores sobre el territorio, y por el contrario evidencia un pulso entre estructuras, en el marco del cual tienen lugar homicidios selectivos e indiscriminados de sus miembros, que con un carácter “ejemplarizante”, se enfocan al sometimiento y expresión del poder de daño estas bandas.

De esta manera, y tal y como lo referencia la Gráfica 1, durante el periodo 2019 a 2021 (Corte 31 de octubre), se ha reportado el asesinato de 187 personas en el área advertida,

ocurriendo el 47% de ellos en el municipio de Girardot, el 30% en el municipio del Espinal, el 19.8% en Flandes y el 3.2% en el municipio de Ricaurte, datos que permiten identificar al municipio de Girardot como el epicentro de los factores de riesgo, los cuales se desprenderían hacia los otros municipios.

Gráfica 4. Homicidios municipios advertidos 2019-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIEDCO 31 de octubre de 2021

Conforme a lo anterior, y adicional al fenómeno de hurto a personas, vehículos y viviendas, durante lo corrido del 2020 y 2021, esta Defensoría tuvo conocimiento del asesinato de diversas personas presuntamente relacionadas con las bandas delincuenciales que operan en el sector y el tráfico de estupefacientes así:

Tabla 7. Asesinato personas presuntamente relacionadas con las bandas delincuenciales.

| Fecha | Nombre / Alias | Hecho | Observación |
|----------|--------------------------------------|-----------------------|---|
| 05/07/20 | Mauricio Gutiérrez / “pollo quemado” | Homicidio | Ocurrido en el barrio el Talismán, Girardot |
| 14/07/20 | Rafael Martínez alias / “Pico” | Atentado | |
| 14/07/20 | Efraín Díaz Carrillo / “Mogolla” | Atentado | |
| 24/06/20 | Jamel Estiven Gutiérrez Pachón | Desaparición | presuntamente pertenecía a la banda de Chilanga, fue visto por última vez sector de la Manzana J, Barrio corazón de Cundinamarca. |
| 27/07/20 | Harold Daniel Quiroga | Homicidio / Sicariato | |
| 5/08/20 | Alias “chivo” | Homicidio / Sicariato | Ocurrido en el barrio Corazón de Cundinamarca |
| 13/08/20 | Alias “Chimichurri” | Atentado | Cometió el asesinato de alias “bombillo” en Flandes, cuando era menor de edad. |



| Fecha | Nombre / Alias | Hecho | Observación |
|----------|--|-----------------------|---|
| 10/10/21 | Cristian Octavo alias “Tontín” | Homicidio / Sicariato | Sector del Alto de la Cruz, cometido por dos desconocidos en moto. |
| 10/10/21 | Mujer desconocida | Atentado | Barrio Rosa Blanca |
| 5/12/21 | Desconocido | Sicariato | Sector Santa Isabel, Manzana 4 |
| 14/12/21 | Alias “Morochó” | Atentado | Valle del Sol |
| 15/12/21 | Gonzalo Jimenez alias “Pato” | Atentado | Barrio Golgota |
| 15/12/21 | Jhon Melo alias “Garza” | Homicidio / Sicariato | Barrio Bocas del Bogotá |
| 16/12/21 | Alias “Roro” | Homicidio / Sicariato | Asesinato en una vivienda de Valle del Sol |
| 19/12/21 | Luis Laguna alias “Cachirri” | Sicariato / Atentado | Atentado por desconocidos en moto |
| 19/12/21 | Felix Rubio | Atentado | |
| 6/02/21 | Atentado por parte de desconocidos quienes dispararon en contra un grupo de personas, dejando a dos hombres y una mujer heridos. | Atentado | |
| 10/04/21 | Fabian Robayo | Atentado | Barrio Altos del Peñon |
| 18/04/21 | Carlos Jimenez | Homicidio / Sicariato | Barrio Villa Alexander |
| 17/04/21 | Desconocido | Atentado | Barrio Villa Alexander |
| 24/04/21 | Jhonathan Garay | Atentado | Barrio Santa Isabel |
| 30/04/21 | Alias “Loco Murdock” | | Barrio Kennedy manzana 14 en la “Cancha de la muerte” |
| 1/05/21 | Alias Jorobado | Atentado | Barrio Puerto Montero |
| 2/05/21 | Charles Brandon | Homicidio / Sicariato | Barrio Corazón de Cundinamarca, asesinato al interior de una vivienda |
| 7/06/21 | Juan de Dios Hernandez | Homicidio / Sicariato | Barrio Santa Fé |
| 15/06/21 | Alias “El mono” | Atentado | Ocurrido en el CTP de la PNC con arma blanca |
| 19/06/21 | Alias “El manchado” | Homicidio / Sicariato | Atentado en un campeonato de micro futbol en el barrio primero de enero |
| 4/06/21 | Alias “Caballo” | Homicidio / Sicariato | Barrio la Esperanza |
| 9/06/21 | Alias “Cuca” | Homicidio / Sicariato | Barrio las Rosas. Homicidio en la vivienda de la víctima |
| 24/06/21 | Carlos Cano | Homicidio / Sicariato | Barrio Portachuelo |

| Fecha | Nombre / Alias | Hecho | Observación |
|----------|-----------------|-----------------------|---|
| 17/09/21 | Marcos Rojas | Homicidio / Sicariato | Barrio Santa Fé |
| 22/10/21 | Luiggy Nieto | Homicidio / Sicariato | Barrio Rosa Blanca |
| 26/10/21 | Alias “Piquiña” | Homicidio / Sicariato | Barrio Obrero |
| 12/11/21 | Alias “momi” | Homicidio / Sicariato | Barrio Puerto Montero |
| 22/11/21 | Kevin Correa | Homicidio / Sicariato | Cuerpo hallado en la variante que conecta Girardot y Espinal. |

En conclusión, en relación con el indicador de “celeridad”, preocupa a la Defensoría que después de dos (2) años de publicada la Alerta Temprana 043-19, aún las entidades refieran reuniones de comités recientes, para planear la gestión a realizar respecto de ésta. De otra parte, no es menos preocupante evidenciar que algunas entidades descentralizadas, y concernidas en la Alerta Temprana, aún desconozcan su vinculación a esta y, en consecuencia, no exista una exposición concreta de medidas que respondan con celeridad al riesgo advertido.

Es posible observar una diferencia notoria entre el enorme esfuerzo institucional reportado (153 medidas) y el número de medidas que dan cumplimiento a la recomendación o que desactivan uno o varios factores del escenario de riesgo y que ya han sido implementadas; es decir, el número de medidas que, en razón de estas dos características, tendrían un posible efecto en el escenario de riesgo advertido, es modesto. Por lo anterior, en atención del considerable esfuerzo institucional reportado, pero, de forma contraria, observando el reducido número de aquellas que tendrían un posible efecto en el escenario de riesgo advertido, se podría indicar que el desempeño institucional para este indicador es medio - bajo.

2. Variable de “Oportunidad”: Indicador “focalización”.

Este indicador hace referencia a la 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. De este modo, el análisis del indicador “focalización”, requiere ser desagregado respecto de: (i) la población a la cual se dirigen las medidas; y, (ii) ámbito geográfico al cual se dirigen las medidas. Lo cual, no podría evaluarse en abstracto, sino en específica relación con los factores que componen la ecuación para el análisis de riesgo.

2.1. Población a la cual se dirigen las medidas.

De acuerdo con la información aportada por las entidades, el sector poblacional respecto del cual se reporta el mayor número de acciones es el de Niños, niñas, adolescentes y jóvenes (58 acciones, correspondientes al 37,9%); en segunda medida, encontramos el de personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas

sociales y/o comunitarias (9 acciones, correspondientes al 5,9%); y, por último, está la población víctima del conflicto armado (6 acciones, correspondientes al 3,9%). En total, las entidades reportan setenta y tres medidas focalizadas en estas poblaciones (lo que corresponde al 47,7%).

Esto contrasta con las poblaciones de miembros de Juntas de Acción Comunal, población socialmente estigmatizada (presuntos consumidores o expendedores de droga) y comerciantes, respecto de las cuales no se reportan medidas focalizadas.

Por otro lado, es de resaltar la alta concentración de medidas no focalizadas o que no están dirigidas a sectores poblacionales específicos; al respecto, las entidades reportan que cuarenta y dos medidas (lo que corresponde al 27,5%) benefician a toda la población del municipio; veintitrés medidas (lo que corresponde al 15%) a toda la población en general; diez medidas (lo que corresponde al 6,5%) a toda la población de la comuna o corregimiento; y una medida, beneficia a toda la población del Departamento; para cuatro medidas no se aporta información. Así, se reportan ochenta medidas (lo que corresponde al 52,3%) que no cuentan con focalización alguna respecto de los sectores poblacionales advertidos en situación de riesgo en la Alerta Temprana en referencia.

Es de resaltar que, la pertinencia y eficacia de las medidas depende, de manera relevante, del reconocimiento o la comprensión de la afectación diferencial de los riesgos y/o de las violencias sobre las distintas poblaciones.

Tabla 8. Focalización de las medidas según población beneficiaria.

| Sectores poblacionales beneficiarios de medidas | No. de medidas | % |
|---|-----------------------|-------------|
| A toda la población del Departamento | 1 | 0,7 |
| No se aporta información | 4 | 2,6 |
| Población víctima del conflicto armado | 6 | 3,9 |
| Personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias | 9 | 5,9 |
| A toda la población de la comuna o corregimiento | 10 | 6,5 |
| A toda la población en general | 23 | 15,0 |
| A toda la población del municipio | 42 | 27,5 |
| Niños, niñas, adolescentes y jóvenes | 58 | 37,9 |
| Total general | 153 | 100 |

2.2. Ámbito geográfico al cual se dirigen las medidas.

La focalización de las medidas adoptadas respecto del área geográfica objeto de la advertencia, ofrece la oportunidad de que las medidas se definan de manera acorde a los factores de riesgo y/o a los sujetos de derechos contemplados en el escenario advertido.

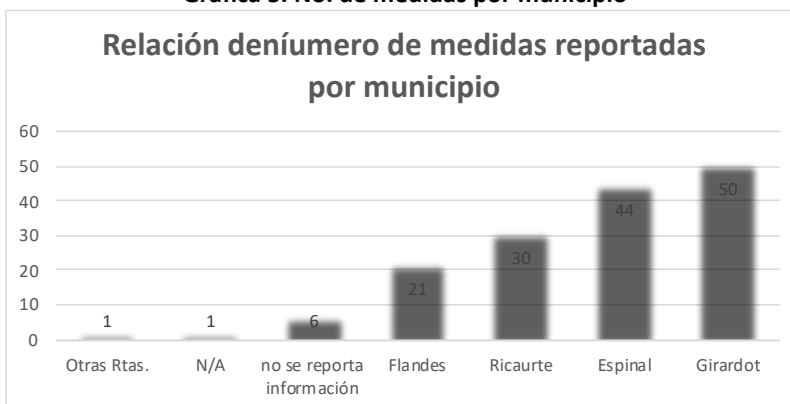
De acuerdo con la información reportada, setenta y ocho (78) medidas se dirigieron al departamento de Cundinamarca, mientras que sesenta y siete (67) medidas al de Tolima; además, se responde “n/a” para una (1) medida y para siete (7) acciones no se reporta información, se deja el espacio en blanco.

Tabla 9. No. de medidas por departamento

| Departamento | No. de medidas | % |
|---------------------------|----------------|--------------|
| Cundinamarca | 78 | 51,0 |
| Tolima | 67 | 43,8 |
| no se reporta información | 7 | 4,6 |
| N/A | 1 | 0,7 |
| Total | 153 | 100,0 |

De este modo, para los municipios se adoptó el siguiente número de medidas: Flandes, 21; Ricaurte, 30; Espinal 44; y, Girardot 50. Para 8 medidas no se reporta información o se dan otras respuestas.

Gráfica 5. No. de medidas por municipio



De acuerdo con la información obtenida, la focalización en relación con el área geográfica se puede definir: (i) a nivel de comuna o corregimiento y (ii) a nivel de barrio o vereda.

(i) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **comuna o corregimiento** referidas al municipio de Flandes, se reportan diecinueve (19) medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para dos (2) medidas. Para el municipio de Ricaurte se reportan veinticuatro (24) medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para seis (6) medidas. En relación con las medidas referidas al municipio de El Espinal, se reportan treinta y uno (31) medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para trece (13) medidas. Por último, para el municipio de Girardot se reportan cuarenta y seis (46)

medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para cuatro (4) medidas.

Tabla 10: Focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento.

| Municipio | No focaliza | Si focaliza | Total Municipio | % focaliza |
|---------------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|
| Girardot | 46 | 4 | 50 | 2,6 |
| Espinal | 31 | 13 | 44 | 8,5 |
| Ricaurte | 24 | 6 | 30 | 3,9 |
| Flandes | 19 | 2 | 21 | 1,3 |
| No se reporta información | 6 | - | 6 | 0,0 |
| Otras respuestas | 2 | - | 2 | 0,0 |
| Total | 128 | 25 | 153 | 16,3 |

(ii) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **barrio o vereda** referidas al municipio de Flandes, se reportan veintiún (21) medidas que no cuentan con un énfasis específico. Para el municipio de Ricaurte se reportan catorce (14) medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para dieciséis (16) medidas. En relación con las medidas referidas al municipio de El Espinal, se reportan treinta y una (31) medidas que no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para trece (13) medidas. Por último, para el municipio de Girardot, se reportan treinta y siete (37) medidas que no cuentan con un énfasis específico; y se informa algún tipo focalización para trece (13) medidas.

Tabla 11: Focalización de medidas a nivel de barrio o vereda

| Municipio | No focaliza | Si focaliza | Total Municipio | % focaliza |
|---------------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|
| Girardot | 37 | 13 | 50 | 8,5 |
| Espinal | 31 | 13 | 44 | 8,5 |
| Ricaurte | 14 | 16 | 30 | 10,5 |
| Flandes | 21 | - | 21 | 0,0 |
| No se reporta información | 6 | - | 6 | 0,0 |
| Otras respuestas | 2 | - | 2 | 0,0 |
| Total | 111 | 42 | 153 | 27,5 |

Como se puede observar, a partir de la información reportada por las entidades, algunas medidas pueden presentar focalización a nivel de comuna o corregimiento mientras que

otras a nivel de barrio o vereda, del mismo modo, para otras medidas se informa focalización en ambos ámbitos⁴.

De este modo, el número de medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento es de veinticinco (25), el número de medidas focalizadas a nivel de nivel barrio o vereda es de cuarenta y dos (42), para un total de medidas con algún nivel de focalización de cuarenta y seis (46, lo que corresponde al 30,1% del total de medidas reportadas), en tanto algunas acciones tienen esa doble condición.

Así mismo, para cada uno de los municipios se observa que, el total de medidas respecto de las cuales las entidades informan algún tipo de focalización geográfica para el municipio de Ricaurte es de diecisiete (17), para el municipio de El Espinal catorce (14) medidas, para el municipio de Girardot trece (13) medidas, y dos (2) medidas para el Municipio de Flandes; para un total de medidas con algún nivel de focalización de cuarenta y seis (46, lo que corresponde al 30,1% del total general).

2.3. Relación entre sector poblacional y ámbito geográfico al que se dirige la medida.

Antes de presentar la relación entre la focalización de la población a la cual se dirigen las medidas y la focalización en el ámbito geográfico, es preciso recordar que varios sectores poblacionales que fueron definidos en situación de riesgo en la Alerta Temprana en comento no fueron beneficiarios de medidas específicas por parte de las entidades. De este modo, de acuerdo con la información aportada, solo tres sectores poblacionales fueron beneficiarios de medidas delimitadas (Niños, niñas, adolescentes y jóvenes; Personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias; Población víctima del conflicto armado).

La relación encontrada entre las medidas focalizadas a los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta y las medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento, nos indica que solamente el sector poblacional referido a niños, niñas, adolescentes y jóvenes fue beneficiario de dieciocho (18) medidas con esta doble característica (ver tabla 12).

Tabla 12. Relación focalización por población y focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento.

| Población a la que se dirige la medida | no Focaliza | si Focaliza | Total |
|--|-------------|-------------|-------|
| A toda la población de la comuna o corregimiento | 8 | 2 | 10 |
| A toda la población del Departamento | 1 | - | 1 |
| A toda la población del municipio | 38 | 4 | 42 |
| A toda la población en general | 22 | 1 | 23 |
| N/A ó ns/nr | 4 | - | 4 |

⁴ Algunas de esas medidas para las que no se reporta una focalización específica a nivel de comuna o corregimiento, las entidades informan alguna focalización a nivel de barrio o vereda, en este caso para el municipio de Ricaurte se informa de once (11) medidas con esta característica; para el municipio de El Espinal se informa de una (1) medida; y, para el municipio de Girardot se informa de nueve (9) medidas; el municipio de Flandes no presenta medidas con esta característica.

| Población a la que se dirige la medida | no Focaliza | si Focaliza | Total |
|---|-------------|-------------|------------|
| Niños, niñas, adolescentes y jóvenes | 40 | 18 | 58 |
| Personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias | 9 | - | 9 |
| Población víctima del conflicto armado | 6 | - | 6 |
| Total | 128 | 25 | 153 |

Por su parte, los sectores poblacionales que fueron beneficiarios de medidas focalizadas a nivel de barrio o vereda son: niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y la población víctima del conflicto armado (ver tabla 13).

Tabla 13. Relación focalización por población y focalización de medidas a nivel de barrio o vereda.

| Población a la que se dirige la medida | No focaliza | si focaliza | Total |
|---|-------------|-------------|------------|
| A toda la población de la comuna o corregimiento | 5 | 5 | 10 |
| A toda la población del Departamento | 1 | - | 1 |
| A toda la población del municipio | 32 | 10 | 42 |
| A toda la población en general | 23 | - | 23 |
| N/A ó ns/nr | 4 | - | 4 |
| Niños, niñas, adolescentes y jóvenes | 32 | 26 | 58 |
| Personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias | 9 | - | 9 |
| Población víctima del conflicto armado | 5 | 1 | 6 |
| Total | 111 | 42 | 153 |

Este balance se corresponde con el ejercicio de constatación realizado en territorio, la mayoría de las instituciones y entidades desplegaron sus esfuerzos de manera global con muy poco detalle de alcance directo en las veredas y barrios involucrados en la Alerta Temprana 043-19.

En cuanto a la focalización de la población, buena parte de medidas de las entidades, tanto del orden nacional y departamental, están destinadas a la población en general, es decir, sin población específica para su destinación, lo que impide una medición concreta del impacto de las medidas sobre la población objeto de la Alerta. Sin embargo, se destaca que, aquellas entidades que tienen una focalización poblacional dirigen su trabajo hacia la población de NNA y jóvenes, siendo la población de mayor reiteración de medidas, seguida de grupos económicos no determinados.

El precitado panorama, definido a partir de la información aportada, ya sea en el instrumento de recolección de información o en el espacio de constatación, encuentra coherencia con el proceso de actualización del escenario de riesgo, en el sentido que, las graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH por parte de las

estructuras armadas ilegales, se presentan como resultado de un ejercicio de control territorial tercerizado en estructuras delincuenciales locales: Banda de El Diablo, Banda de Soto y Petete, Los Pocholos, Los Chilanga, Los Carlitos, Solo Brasil, Los Brothers, Los Coyotes, Los Gemelos, Los Tachuelos, Los Internos y Los Paisas, entre otros.

Este conglomerado de estructuras, el cual se encuentra contenido en un área reducida, ha librado históricas luchas territoriales para el dominio de los corredores y las rentas ilegales mediante la imposición de tributos y extorsiones a cambio de seguridad, la creación de barreras invisibles, y el otorgamiento de préstamos de usura o “gota a gota”, como mecanismos para la consecución de legitimidad y el sostenimiento de sus estructuras, lo que a su vez desencadena un repertorio de violencias para la población civil que habita los municipios advertidos y en especial a la población en riesgo ya identificada.

Aunado a lo anterior y a pesar de presentarse restricciones a la movilidad debido a la pandemia, la comunidad ha reportado constantemente balaceras en diferentes sectores del municipio de Girardot como Kennedy, Valle del Sol, Corazón de Cundinamarca, Primero de Enero y Santa Isabel, Barsaloza, Rosa Blanca, los cuales se suman a los constantes robos y atentados en contra de comerciantes y transeúntes. Cansada de los incrementos exponenciales en los hurtos, asesinatos, y crímenes relacionados con el narcotráfico, la comunidad de Girardot ha decidido lanzar una campaña denominada “yo no me dejo robar, yo hago justicia por mano propia por mi vida, por mi familia y por mi negocio”; hecho que evidencia una profundización del conflicto existente, afectando gravemente el tejido social, otorgando legitimidad a prácticas de autodefensa las cuales ponen en alto riesgo a población civil inmersa en este contexto.

Además, en las labores de monitoreo se logró identificar que los barrios pertenecientes a las comunas 1, 2 y 3, así como el pueblito Espinaluno, Santa Margarita María, San Rafael, san Francisco, Guasimal, La Trinidad, Nacional, invasión Bombonera, Invasión Saucedal, corregimiento Chicoral, Esperanza, Recreo, Magdalena, Invasión Entre Ríos, vereda Paso Ancho, Vereda Canastos, Vereda Cayaco del municipio del Espinal, y los barrios La Capilla, Villa Magdalena, Triana, Libertador, Angares, Orquídeas 2, Villa Magdalena, Villa Mariana, San Luis, Obrero, Villa de las Palmas, Villa del Rio, Alfonso López, Gaitán, Lleras, Puente Mariano Ospina, El Libertador, vereda Trinidad, vereda la Camalia del municipio de Flandes, son sectores más vulnerables donde se presentan un elevado número de vulneración a de Derechos Humanos así como también infracciones al DIH, tales como homicidios, amenazas, atentados, extorsiones, control de territorios, economías ilícitas, y sobre todo y de especial observancia la utilización de NNAJ en sectores como los Saucedales, La Calceta del Espinal y San Luis, Obrero, Capilla el Gaitan, Aproveitec de Flandes.

Considerando que: (i) a dos años de emitida la Alerta Temprana en referencia, varios sectores poblacionales contemplados en la advertencia como sujetos en riesgo no fueron beneficiarios de la adopción de medidas; (ii) respecto de los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta para la adopción de medidas, menos del cincuenta por ciento de las acciones reportadas fueron focalizadas; y, (iii) el nivel de focalización por área

geográfica es escaso; podría indicarse que la valoración global (poblacional y geográfica) del indicador **focalización es medio - bajo**.

3. Variable de “Oportunidad”: Indicador “capacidad técnica”.

Este indicador hace referencia a la 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**; de este modo, a continuación se realizará el análisis respectivo en relación con lo que podría denominarse la orientación estratégica de las medidas reportadas por las entidades, es decir, el análisis sobre la coherencia que estas medidas guardan con los factores de riesgo del escenario planteado en la AT 043 de 2019.

De acuerdo con lo planteado en la parte introductoria del presente documento, la advertencia de riesgo de violaciones a los derechos humanos contra colectivos, grupos, comunidades o sujetos sociales se construye a partir del análisis de los factores que componen la ecuación del riesgo, a saber: amenazas, vulnerabilidades y factores protectores; este último se desagrega en capacidades sociales para la prevención y capacidades institucionales para la prevención. Lo anterior, respecto de un ámbito geográfico particular y unos sujetos de derechos específicos.

A continuación, se presenta la información obtenida para cada uno de los cuatro factores que componen la ecuación de análisis de riesgo.

3.1. Orientación estratégica hacia el factor de riesgo “amenazas contra el ejercicio de derechos”.

Del total de las medidas reportadas (153), las entidades indican que ciento cuarenta y un (141) medidas (equivalentes al 92,2%), responden a amenazas contra el ejercicio de derechos; mientras que, de manera explícita, indican que seis (6) medidas (equivalentes al 3,9%), no responden o no contribuyen a superar las referidas amenazas⁵.

Para noventa y un medidas (91), se indican las amenazas a las que esa medida apunta (ver tabla 14); y, cuando se indaga por cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye a superar esas amenazas, la proporción disminuye notoriamente. Tan solo para cincuenta y dos (52) medidas (34,0% del total reportado), las entidades enuncian con claridad su respuesta.

Tabla 14. Amenaza(s) a la cuál está orientada o responde la medida.

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|-----|
| Amenazas contra la vida, libertad, integridad y/o seguridad | 5 | 3,3 |
| No responde a ninguna amenaza | 6 | 3,9 |
| Expresa vulnerabilidades | 14 | 9,2 |

⁵ Para seis (6) medidas no se aporta información o se indica “n/a”.

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| No se suministra información al respecto | 15 | 9,8 |
| Amenazas contra el ejercicio de múltiples derechos (incluyendo vida, libertad, integridad y/o seguridad, así como otros derechos o libertades). | 20 | 13,1 |
| No es claro a qué amenaza apunta | 27 | 17,6 |
| Amenazas contra otros derechos o libertades. | 66 | 43,1 |
| Total | 153 | 100,0 |

A partir del cuantioso esfuerzo institucional reportado, se puede observar que, este carece de claridad en la orientación técnica y/o estratégica referida al factor de “amenaza contra el ejercicio de derechos” de la ecuación de análisis de riesgo (92,2% Vs. 34,0%, del total general).

De este modo, los sectores poblacionales que fueron beneficiarios de medidas focalizadas en las cuales es claro cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye a superar la(s) amenaza(s) contra el ejercicio de derechos, son: NNAJ y personas defensoras de derechos humanos - líderes o lideresas o comunitarias, con un número de veintiocho (28) medidas (lo que corresponde al 18,3% del total de medidas reportadas).

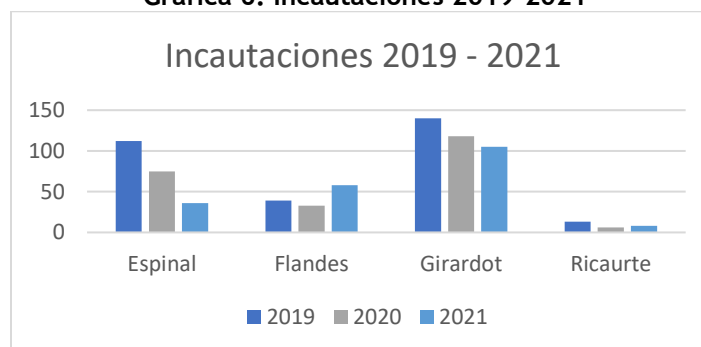
A su vez, de estas veintiocho (28) medidas, diez (10) cuentan con focalización a nivel de comuna o corregimiento y/o de barrio o vereda. Es decir, diez (10) medidas cuentan con la característica de estar focalizadas a nivel geográfico, poblacional y, además, contar con la claridad de cómo, de qué manera y/o por qué contribuye a superar la(s) amenaza(s) identificadas por las entidades.

En este marco, de respuesta institucional, la Defensoría del Pueblo ha podido constatar a partir de la observación en terreno que, en el escenario aquí descrito, los grupos sucesores del paramilitarismo, estructuras armadas, y los grupos de delincuencia locales, acudirían a repertorios de violencia como homicidios selectivos y ejemplarizantes, desplazamientos forzados intraurbanos, como parte de una estrategia dirigida a cumplir por lo menos con tres fines evidentes:

- (i) enviar mensajes a sus enemigos sobre su capacidad de ejercer control;
- (ii) enviar mensajes a los grupos de delincuencia y bandas que han articulado, cooptado o tercerizado, para afianzar sus lealtades a la estructura nodal;
- (iii) generar temor y enviar mensajes de silencio en la población para limitar la denuncia, principalmente de líderes y lideresas sociales y comunitarias.

Por su parte, y a pesar de las restricciones a la movilidad, durante el tiempo de las medidas de distanciamiento social, especialmente entre municipios y departamentos, resulta altamente preocupante el afianzamiento de la utilización de los corredores de movilidad anteriormente descritos para la operación nacional, y transnacional, por

parte de los actores y estructuras que operan en estos territorios; lo cual se puede evidenciar en las recurrentes incautaciones de grandes cantidades de estupefacientes, develando las rutas utilizadas, y el interés geoestratégico del sector. Desde el año 2019 a 31 de octubre de 2021 se han realizado un total de 743 incautaciones de estupefacientes en las que se encuentran la marihuana, la cocaína, el basuco y la base de coca, realizando en un 48.8% las incautaciones en el municipio de Girardot, el 30% en El Espinal, el 17.4% en Flandes y el 3.6% restante en el municipio de Ricaurte.

Gráfica 6. Incautaciones 2019-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIEDCO 31 de octubre de 2021

En los municipios advertidos en esta Alerta, el narcotráfico expresa dinámicas que responden a la concentración de operativos en una jurisdicción determinada, presentando un reacomodamiento y adaptación. Como se puede evidenciar en el Anexo 1, al “desmantelar” bandas locales que son dirigidas por estructuras armadas como los grupos pos-desmovilización de las AUC, estas son fácilmente reemplazadas y su territorio entregado a un nuevo franquiciado.

Como resultado de las capturas de algunos líderes del narcotráfico en Girardot, se ha presentado una migración de diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico hacia Ricaurte, Municipio que cuenta con menor pie de fuerza que el anterior, hecho que resulta aún más grave, si se tiene en cuenta la desestimación institucional de la magnitud del riesgo, de las dinámicas advertidas, y su reducción a asuntos de delincuencia común y microtráfico, con lo cual la acción institucional resulta insuficiente, frente a las necesidades observadas.

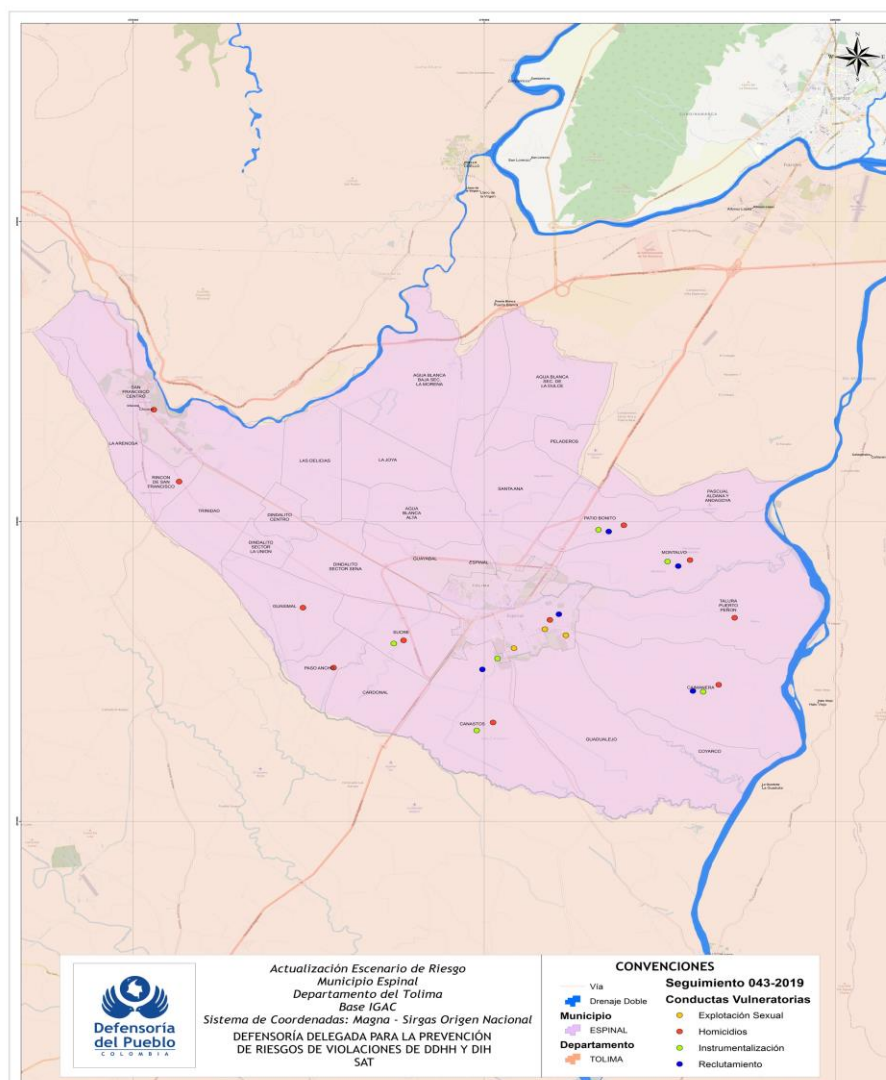
De esta manera, se puede evidenciar que el municipio de Girardot representaba el mayor centro de acopio y distribución en materia de narcotráfico, siendo la marihuana y el basuco las sustancias más comercializadas; a partir de la emisión de la AT 043, para el 2019 se evidencia una reducción generalizada en las incautaciones de marihuana, pero un incremento exponencial en lo referido a la base de coca y cocaína en el municipio de Ricaurte, tendencia que continúa para el periodo del 2020.

Al respecto, preocupa a esta Defensoría el incremento en los homicidios en el municipio, así como la vinculación de NNAJ en actos ilegales como el tráfico de armas o drogas, campaneó y sicariato. De la misma manera son las denuncias e indicios sobre la operación del microtráfico desde los centros penitenciarios, en donde presuntamente

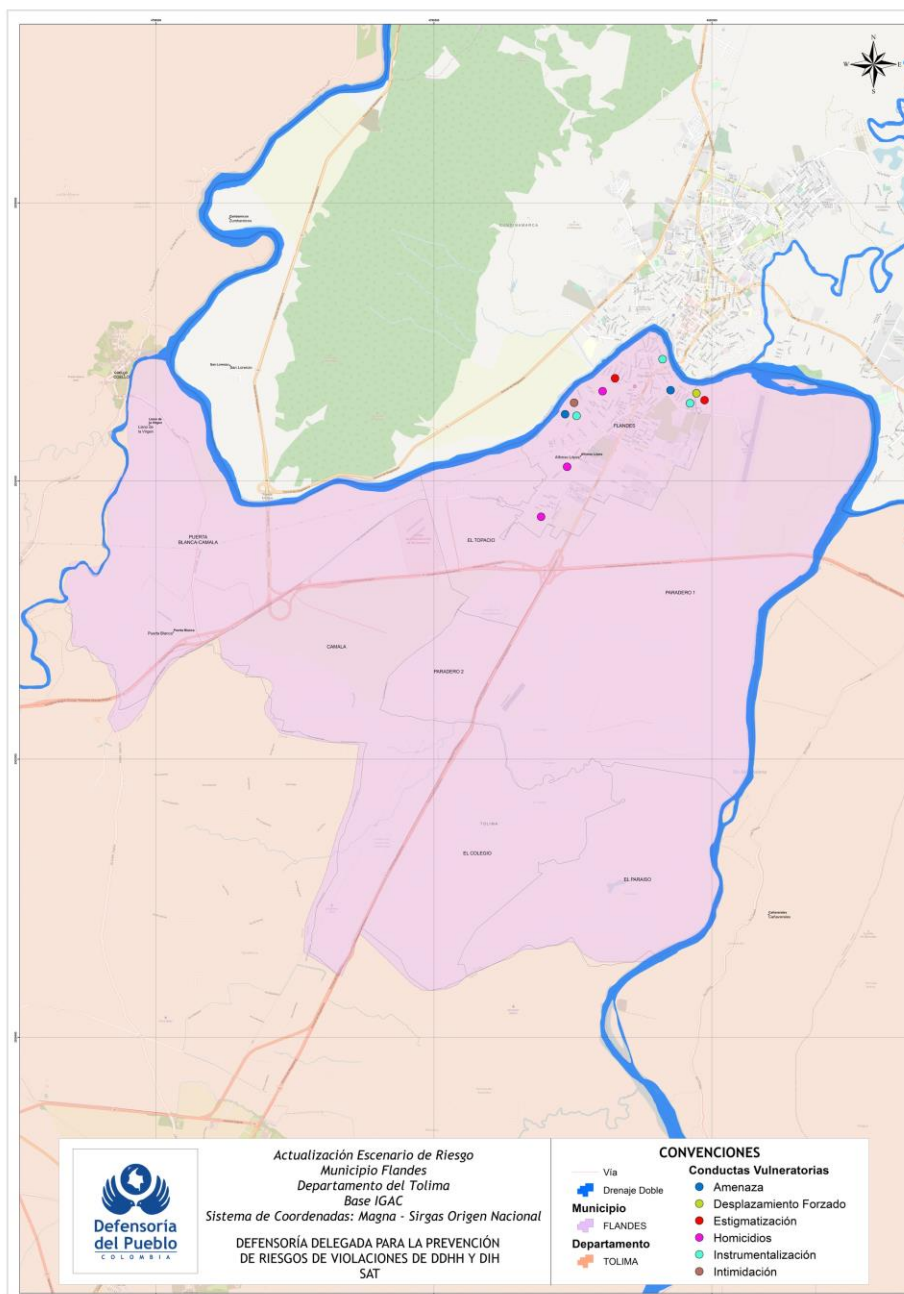
se habrían realizado alianzas para lograr un mayor control territorial y de economías ilegales. Así las cosas, a pesar de los esfuerzos en materia de seguridad ciudadana, sigue siendo insuficiente el esfuerzo estatal, pues se sigue presentando un incremento de las acciones que vulneran los DDHH de la población, los homicidios selectivos y retaliaciones entre bandas locales, las cuales finalmente nutren las finanzas de los grupos armados de carácter nacional.

Según la información recabada por la Defensoría del Pueblo, y a pesar de que la Policía ha reportado el desmantelamiento y captura de las bandas de Chilinga y el Diablo; se han reportado alianzas entre las bandas de Chilinga, Petete y Soto, quienes ahora controlarían la mayor parte del territorio de Girardot y habrían emprendido una guerra con las bandas restantes por el control hegemónico de las economías ilegales. Evidencia de lo anterior, es el asesinato del padre de Los Pocholos como presunta retaliación por no adherirse a la alianza criminal.

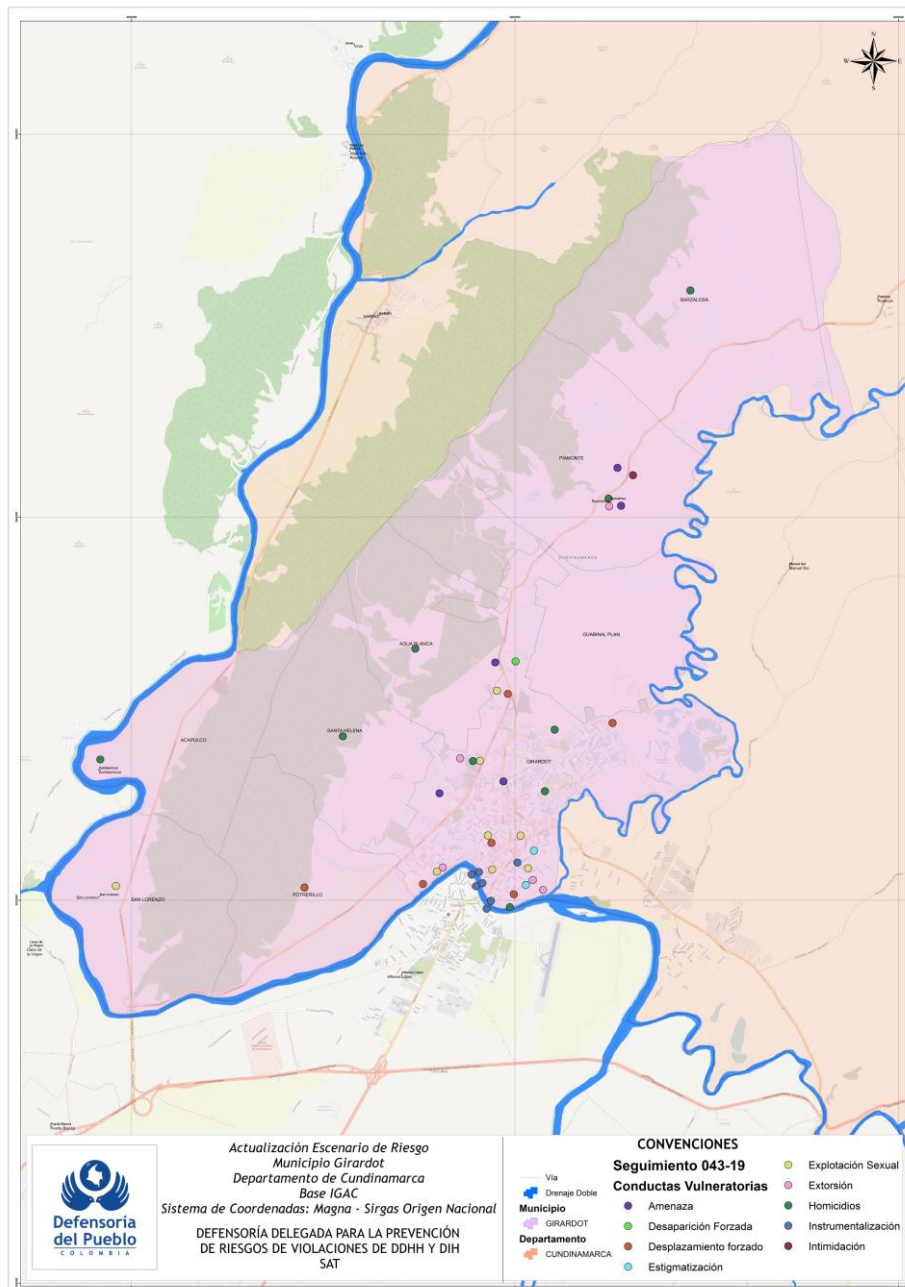
Mapa 5. Conductas vulneratorias, municipio de El Espinal.



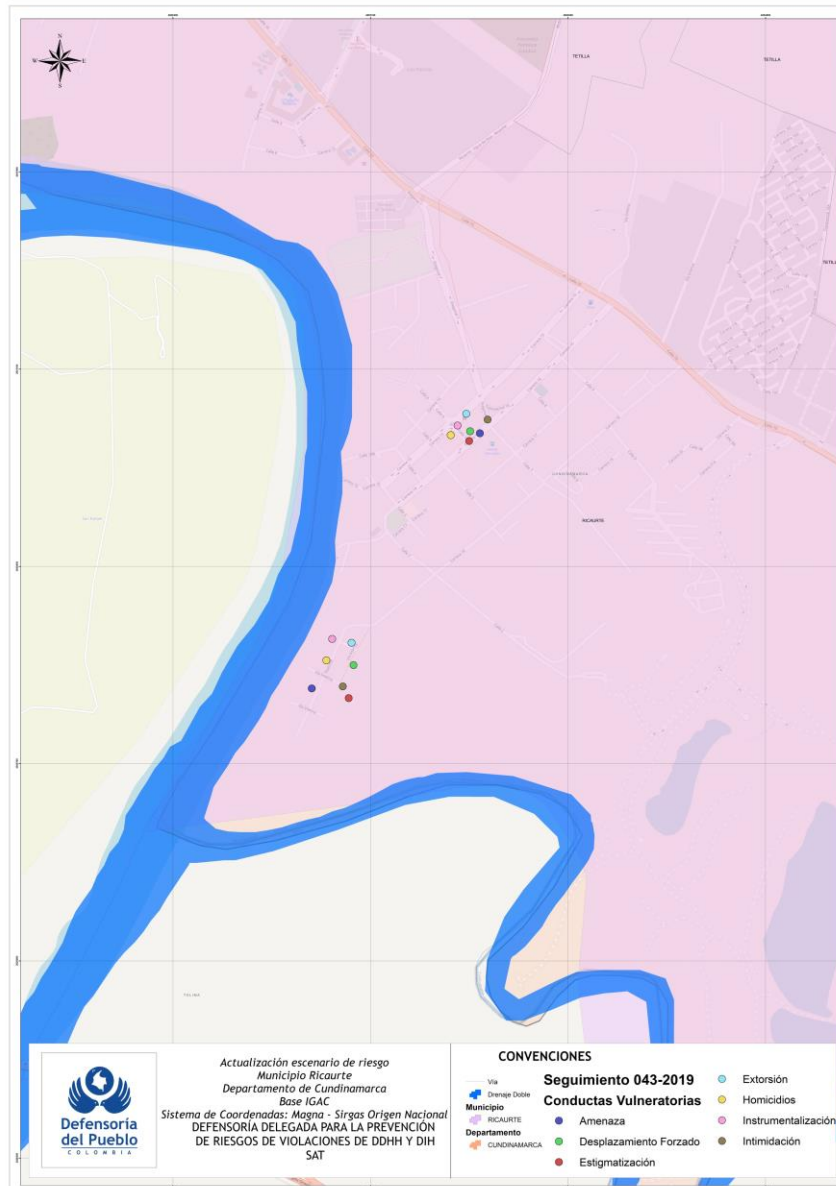
Mapa 6. Conductas vulneratorias, municipio de Flandes.



Mapa 7. Conductas vulneratorias, municipio de Girardot.



Mapa 8. Conductas vulneratorias, municipio de Ricaurte.



3.2. Orientación estratégica hacia el factor de riesgo “vulnerabilidades”.

Del total de las medidas reportadas (153), las entidades indican que ciento treinta y tres (133) medidas (equivalentes al 86,9%), responden al factor de riesgo de vulnerabilidades; mientras que, de manera explícita, indican que siete (7) medidas (equivalentes al 4,6%), no responden o no contribuyen a superar las referidas vulnerabilidades⁶.

⁶ Para trece (13) medidas no se aporta información o se indica “n/a”.

Para setenta y cinco (75) medidas se indican las vulnerabilidades a las que esas medidas apuntan (ver tabla 15); y, para cincuenta y ocho (58) medidas (37,9% del total reportado), las entidades enuncian con claridad de qué manera y/o por qué la medida contribuye a superar esas vulnerabilidades.

Tabla 15. Vulnerabilidad(es) a la cuál está orientada o responde la medida.

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| Condiciones familiares. | 2 | 1,3 |
| Condiciones de salud mental y/o uso de sustancias psicoactivas. | 3 | 2,0 |
| No responde a ninguna vulnerabilidad (no aplica). | 7 | 4,6 |
| Ausencia o precaria actuación institucional. | 9 | 5,9 |
| no se suministra información al respecto | 13 | 8,5 |
| Condiciones económicas y/o posibilidades laborales. | 16 | 10,5 |
| Varias condiciones de vulnerabilidad. | 16 | 10,5 |
| No es claro a qué vulnerabilidad apunta. | 24 | 15,7 |
| Condiciones de escolaridad y/o procesos de formación. | 29 | 19,0 |
| Se expresa amenaza contra el ejercicio de derechos. | 34 | 22,2 |
| Total | 153 | 100,0 |

Lo anterior indica que, a pesar del cuantioso esfuerzo institucional reportado, este presenta un déficit respecto de la claridad en la orientación técnica y/o estratégica referida al factor de vulnerabilidades de la ecuación de análisis de riesgo (86,9% Vs. 37,9%).

De este modo, el sector poblacional que fue beneficiario de medidas focalizadas en las cuales, además, es claro cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye a superar la(s) vulnerabilidad(es), es el de NNAJ, con un número de treinta y siete (37) medidas (lo que corresponde al 24,2% del total de medidas reportadas).

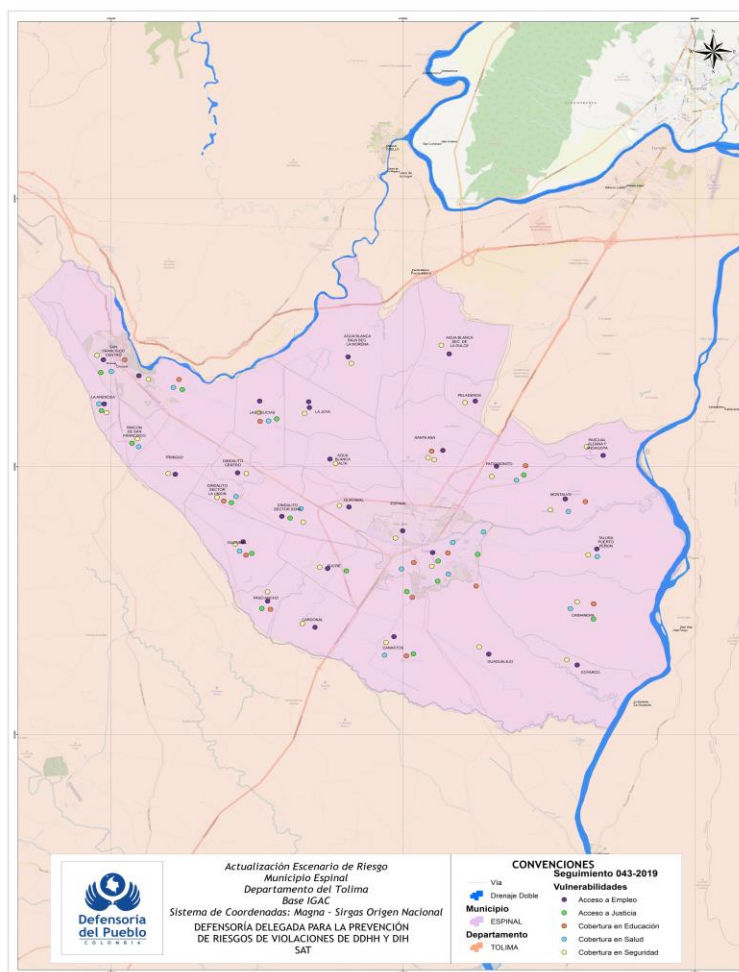
A su vez, de estas treinta y siete (37) medidas, diecisiete (17) medidas cuentan con focalización a nivel de comuna o corregimiento y/o a nivel de barrio o vereda; estas diecisiete (17) medidas, lo que corresponde al 11,1%, cuentan con las características de estar focalizadas a nivel geográfico, poblacional y, además, contar con la claridad de cómo, de qué manera y/o por qué contribuye a superar la(s) vulnerabilidad(es) identificadas por las entidades.

Este escenario descrito, se corresponde con los hallazgos obtenidos en el proceso de actualización del escenario de riesgo en el territorio, en el marco del cual, se puede establecer que la presencia de actores armados y economías ilegales no se constituyen como los únicos factores de riesgo identificados en el área advertida, pues existen vulnerabilidades estructurales como la pobreza, la falta de oportunidades, y la insuficiencia institucional, entre otros, que han acentuado las probabilidades de sufrir alguna afectación a los derechos fundamentales de la población.

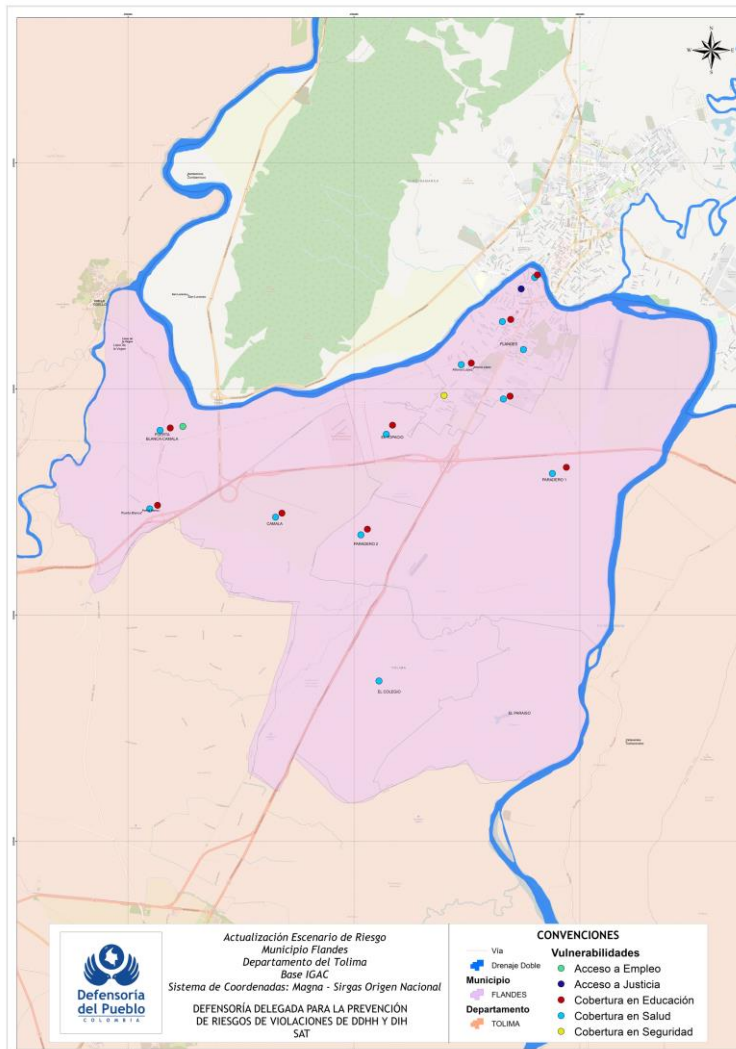
Aunado a lo anterior, se debe hacer referencia al impacto negativo que trajo consigo la emergencia sanitaria y las repercusiones en los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales. Las escasas oportunidades laborales en la región, incrementadas mediante la coyuntura del COVID-19 y el cierre del puente que conecta a los departamentos de Cundinamarca y Tolima, han acentuado las dificultades económicas de la población, así como el goce efectivo de los derechos.

Se ha vuelto cada vez más recurrente la utilización de NNAJ como una medida de evasión de justicia, mimetización, y no afectación de las estructuras delincuenciales; pues acuden a la vinculación de este segmento poblacional vulnerable para la realización de labores diversas, sin afectar la cadena de mando, pues pueden reemplazar fácilmente a los capturados, quienes por su temprana edad tendrán “beneficios” especiales otorgados por el Estatuto de Justicia Penal Juvenil.

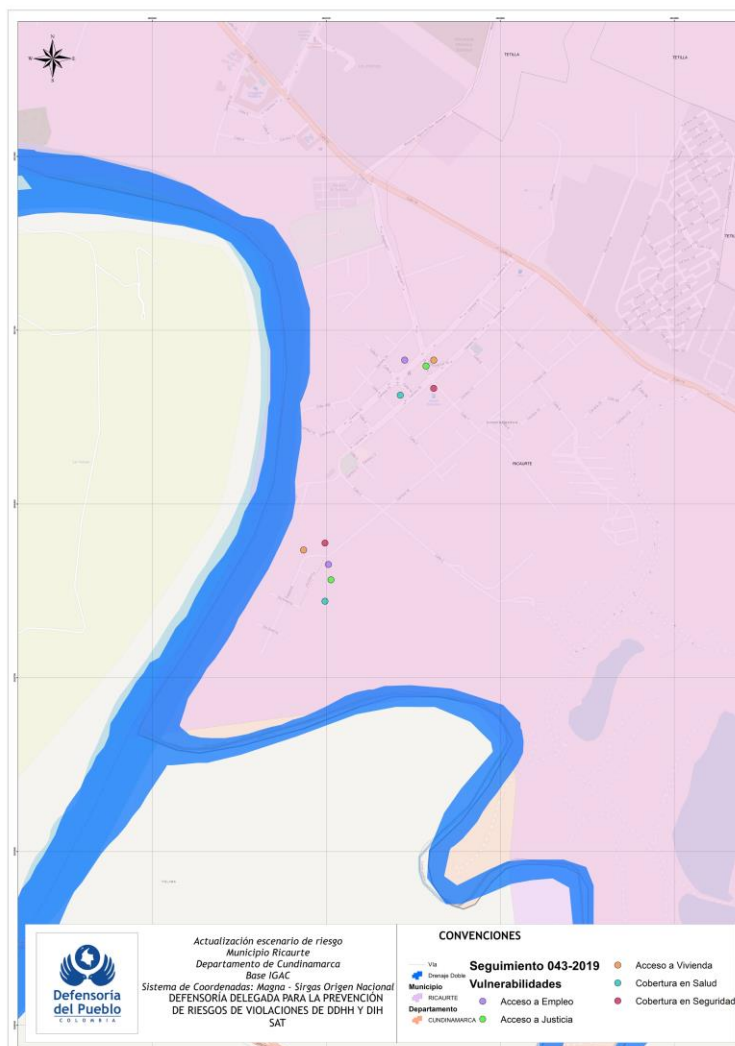
Mapa 9. Factor vulnerabilidades, municipio de El Espinal.



Mapa 10. Factor vulnerabilidades, municipio de Flandes.



Mapa 11. Factor vulnerabilidades, municipio de Ricaurte.



3.3. Orientación estratégica hacia el factor protector “desarrollo de Capacidades Sociales para la Prevención (DCSP)”⁷.

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado está obligado a cumplir con los deberes, permanentes y generales, de respeto y de garantía. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, establecen estos deberes. De este modo, el desarrollo de

⁷ De acuerdo con el Decreto 660 de 2018, las capacidades sociales para la prevención se entienden como el “conjunto de elementos con los que cuentan las **organizaciones** y **comunidades** en los territorios, como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para gestionar y afrontar eventuales violaciones a los derechos humanos” [énfasis agregado].

⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.

⁹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972.

capacidades sociales para la prevención, se encuadran en el marco del cumplimiento de estos deberes y nunca podría entenderse como un mecanismo para que el Estado reste importancia o traslade su responsabilidad frente al cumplimiento de las obligaciones internacionalmente contraídas.

En este marco, se observa que, del total de las medidas reportadas (153), las entidades indican que ciento dieciocho (118) medidas (equivalentes al 77,1%), contribuyen al desarrollo de capacidades sociales para la prevención; mientras que, de manera explícita, indican que veintitrés (23) medidas (equivalentes al 15,0%), no responden a este factor de la ecuación¹⁰.

Por su parte, cuando se indaga por la capacidad social a la cual está orientada la medida se encuentran catorce (14) medidas en las cuales, evidentemente, se hace referencia a capacidades sociales para la prevención, en los términos definidos en el Decreto 660 de 2018¹¹ (ver tabla 16).

Tabla 16. Capacidad(es) social(es) a la cual está orientada o responde la medida.

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| Capacidades para la prevención de individuos (no colectivas, organizativas/comunitarias o de organizaciones). | 1 | 0,7 |
| Se refiere a capacidades institucionales | 11 | 7,2 |
| Capacidades de colectivos, organizativas/comunitarias o de organizaciones, no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente). | 13 | 8,5 |
| Capacidades para la prevención, de colectivos, organizativas/comunitarias o de organizaciones. | 14 | 9,2 |
| No se suministra información al respecto | 23 | 15,0 |
| No responde a capacidad social | 23 | 15,0 |
| No es claro a qué capacidades(es) social(es) está orientada la medida | 28 | 18,3 |
| Capacidades de los individuos, no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-). | 40 | 26,1 |
| Total | 153 | 100,0 |

A su vez, cuando se indaga cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye al desarrollo de capacidades sociales para la prevención (DCSP), las entidades aportan con claridad su respuesta para diez (10) medidas (lo que corresponde 6,5%).

Tabla 17. Orientación estratégica hacia el factor protector DCSP.

¹⁰ Para doce (12) medidas no se aporta información o se indica “n/a”.

¹¹ De acuerdo con el Decreto 660 de 2018, las capacidades sociales para la prevención se entienden como el “conjunto de elementos con los que cuentan las **organizaciones** y **comunidades** en los territorios, como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para gestionar y afrontar eventuales violaciones a los derechos humanos” [énfasis agregado].

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| Capacidades para la prevención de los individuos. | 9 | 5,9 |
| Es claro cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad(es) social(es) para la prevención. | 10 | 6,5 |
| Capacidades de colectivos, organizaciones y/o comunidades no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-). | 13 | 8,5 |
| Capacidades institucionales | 16 | 10,5 |
| No responde a ninguna capacidad social (no aplica). | 23 | 15,0 |
| No es claro cómo la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad social (se proporciona información general o imprecisa; o, no es coherente con la capacidad social enunciada). | 24 | 15,7 |
| Capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-). | 24 | 15,7 |
| No se suministra información al respecto / No hay información disponible | 34 | 22,2 |
| Total | 153 | 100,0 |

Al igual que en los dos ítems anteriores, es posible evidenciar un déficit respecto de la claridad en la orientación técnica y/o estratégica referida al factor de vulnerabilidades de la ecuación de análisis de riesgo (al 77,1% Vs. 6,5%).

De este modo, los sectores poblacionales que fueron beneficiarios de medidas focalizadas en las cuales, además, es claro cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye a superar la(s) vulnerabilidad(es), son: NNAJ y personas defensoras de derechos humanos - líderes o lideresas o comunitarias, con un número de diez (10) medidas (lo que corresponde al 6,5% del total de medidas reportadas).

A su vez, de estas diez (10) medidas, seis (6) cuentan con focalización a nivel de comuna o corregimiento y/o a nivel de barrio o vereda. Es decir, seis (6) medidas cuentan con las características de estar focalizadas a nivel geográfico, poblacional y, además, contar con la claridad de cómo, de qué manera y/o por qué contribuyen al desarrollo de capacidades sociales para la prevención (DCSP).

3.4. Orientación estratégica hacia el factor protector “Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Prevención (CIP)”¹².

¹² El Decreto 1581 de 2017, define las capacidades institucionales para la prevención, como el “Conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar, coordinar y articular el desarrollo de procesos que permitan a una institución prepararse y actuar para afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”.

Ante la pregunta inicial respecto de si la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención, las entidades informan que, del total de medidas, ciento veintinueve (129) si lo hacen (lo que corresponde al 84,3%); mientras que, explícitamente se plantea que doce (12) medidas no responden o no contribuyen al desarrollo de CIP¹³.

Por su parte, cuando se indaga por la capacidad institucional a la cual está orientada la medida se encuentran veintiún (21) medidas en las cuales, evidentemente, se hace referencia a Capacidades Institucionales para la Prevención, en los términos definidos en el Decreto 1581 de 2017 (ver tabla 18).

Tabla 18. Capacidad Institucional a la cual está orientada o responde la medida.

| Descripción | No. Medidas | % |
|--|-------------|--------------|
| Capacidades sociales o de individuos (no necesariamente orientadas a la prevención de violaciones DDHH) | 1 | 0,7 |
| No responde a capacidad institucional | 12 | 7,8 |
| No se suministra información al respecto | 20 | 13,1 |
| Capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH. | 21 | 13,7 |
| No es claro a qué o cuál capacidad(es) institucional(es) para la prevención está orientada la medida (información general o imprecisa) | 44 | 28,8 |
| Capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas - información insuficiente-) | 55 | 35,9 |
| Total | 153 | 100,0 |

A su vez, cuando se indaga cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye al desarrollo de capacidades sociales para la prevención (CIP), las entidades aportan con claridad su respuesta para diez y nueve (19) medidas (lo que corresponde 12,4%).

El sector poblacional que fue beneficiario de medidas focalizadas en las cuales, además, es claro cómo, de qué manera y/o por qué la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de CIP, es el de: NNAJ, con un número de diez (10) medidas (lo que corresponde al 6,5% del total de medidas reportadas).

A su vez, de estas diez (10) medidas, una (1) cuenta con focalización a nivel de comuna o corregimiento y/o a nivel de barrio o vereda. Es decir, una (1) medida cuentan con la característica de estar focalizadas a nivel geográfico, poblacional y, además, contar con la claridad de cómo, de qué manera y/o por qué contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales para la prevención (CIP).

¹³ Para doce (12) medidas no se aporta información o se indica “n/a”.

Lo descrito precedentemente, se corresponde con el espacio técnico de constatación realizado en territorio, en el cual, si bien se denotan esfuerzos significativos por parte de las entidades de los diferentes niveles, como por ejemplo, la mejora e implementación en el uso de herramientas tecnológicas, no es menos cierto que existen limitaciones en las capacidades de las entidades vinculadas a la Alerta Temprana, por ejemplo, se expresa que la oferta institucional tienen baja receptividad por parte de la población, pero sin determinar sus causas, consecuencias o contexto, ante la falta de medición de la misma. Esto sumado a lo anterior, se puede observar la carencia de presupuesto, de herramientas técnicas y de personal para la gestión efectiva y optima que ayude a superar el riesgo advertido sobre la población y territorio determinado.

De lo anterior se deriva una hipótesis para el trabajo conjunto entre los dos componentes del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, y es que lo anterior podría ser consecuencia del bajo conocimiento, o reconocimiento, del marco legal y/o de las obligaciones de las autoridades en materia de prevención de violaciones a los DDHH, o de las implicaciones técnicas que estos marcos jurídicos tienen para la gestión institucional.

De este modo, en el ejercicio de observación directa, se evidencia que el cierre de los entornos protectores como colegios y guarderías, como una medida preventiva en contra de pandemia, ha exacerbado la exposición de los NNAJ a las prácticas criminales de las estructuras ilegales, el reclutamiento forzado, y la utilización y uso de esta población para diferentes actividades. Adicionalmente, el incremento de la violencia intrafamiliar, así como el aumento en los periodos de ausencia de los padres en los hogares, son factores que aprovecharon las bandas delincuenciales para atraer a los NNAJ a la ilegalidad, siendo de esta manera utilizados para diferentes actividades que permitían el posicionamiento social de dichas estructuras.

Adicionalmente, se ha percibido un sentimiento generalizado en la población, sobre la ineficiencia e insuficiencia institucional que hace presencia en el territorio. De esta manera, se ha visto reducido el acceso y la garantía de resolución de justicia, profundizando la desconfianza de los habitantes hacia los mecanismos de denuncia y el seguimiento de los conductos regulares; quebrantando la confianza hacia las instituciones y su legitimidad en el territorio.

En general, puede observarse un número mínimo de medidas con una orientación técnica hacia los factores que componen la ecuación con base en la cual se realiza el análisis que permite definir el escenario de riesgo, más aún, estas cifras resultan menores cuando se verifica su focalización geográfica y/o poblacional.

Conforme a lo anterior, se evidencia una clara persistencia del riesgo advertido sobre la vulneración a los DD.HH y el D.I.H, representado en repertorios de violencia como los desplazamientos forzados, restricciones en la movilidad, homicidios selectivos, amenazas y extorsiones, hechos recurrentes en el área advertida, los cuales en su mayoría no son denunciados por el control de las bandas criminales y la ineficiencia

institucional, la cual radica, muy probablemente, en el desconocimiento de los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo.

Por lo expuesto anteriormente, la valoración del desempeño institucional, respecto del indicador “capacidad técnica”, es de medio - bajo.

4. Coordinación: indicador “comunicación efectiva”.

Este indicador hace referencia a la activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.

Del total de las medidas (153), las entidades reportan que noventa y tres (93) medidas (el 60,8%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que cincuenta y cuatro (54) medidas (casi el 35,3%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado¹⁴.

A continuación, se profundizan estos datos, respecto de: (i) su focalización geográfica y poblacional; y, (ii) respecto de su orientación estratégica, es decir, hacia los factores que componen la ecuación de riesgo.

(i) De las noventa y tres (93) medidas, mencionadas, se reporta focalización geográfica, ya sea a nivel de comuna o corregimiento o de barrio o vereda, para treinta y tres (33) acciones; y, por su parte, se reporta focalización poblacional para los sectores de NNAJ, personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias, y población víctima del conflicto armado, para cincuenta y tres (53) medidas.

A partir de estas, cuando indagamos por el número de medidas que cuentan con esta triple caracterización (aprobadas o adoptadas en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, focalización geográfica y focalización poblacional), obtenemos que el sector poblacional de NNAJ fue beneficiario de veintitrés (23) medidas y la población víctima del conflicto armado con una (1) medida.

(ii) De las noventa y tres (93) medidas, que se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, se reportan cuarenta y tres (43) medidas que están orientadas a amenazas contra el ejercicio de derechos y que las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a superar esas amenazas.

De otro modo, se reportan treinta y ocho (38) medidas que están orientadas a diferentes vulnerabilidades y que las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a superar esas vulnerabilidades.

¹⁴ hay seis (6) medidas para las que se responde “n/a” o para las cuales no se aporta información.

Se reportan cinco (5) medidas que están orientadas a capacidades sociales para la prevención y que las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a su desarrollo o fortalecimiento.

Por último, se reportan trece (13) medidas que están orientadas a capacidades institucionales para la prevención y que las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a su desarrollo o fortalecimiento.

Sobre la comunicación efectiva, la constatación permitió ver, que si bien los municipios de manera interna gozan de un buen ejercicio de articulación por medio de los Comités y Subcomités de diferentes temas sobre las necesidades municipales, existe una carente interlocución integral entre los cuatro (4) municipios involucrados en la Alerta Temprana 043-19.

Preocupa a la Defensoría, el desconocimiento entre sí de los funcionarios líderes de procesos entre las diferentes entidades, es decir, la falta de cercanía entre las entidades y su relacionamiento dificulta aún más la articulación efectiva, existiendo así diferentes canales de comunicación afectando la planeación y activación de medidas conjuntas dirigidas a impactar a la población en el territorio advertido, generando un desgaste para las entidades e instituciones vinculadas a la Alerta Temprana. Es previsible que, la falta de comunicación efectiva entre las entidades concernidas, atomiza el impacto de las acciones que se implementan, lo que puede perjudicar la acción institucional y no superar el escenario de riesgo. Un claro ejemplo de esta situación es la falta de promoción y/o difusión de la oferta específicamente en las áreas geográfica objeto de la Alerta Temprana en análisis y, en consecuencia, el precario enrolamiento de las poblaciones determinadas en riesgo.

De este modo, la valoración del desempeño institucional, respecto del indicador “comunicación efectiva”, es de medio - bajo.

5. Variable de “Coordinación”: Indicador “Armonía Interinstitucional”.

Este indicador hace referencia a la **implementación** de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo.

Al respecto, las entidades reportan que ciento cuarenta y un (141) medidas se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades; mientras que, explícitamente, cuatro (4) medidas no lo hacen o no lo harán¹⁵.

La coordinación y/o articulación institucional puede expresarse de diferentes maneras, por ejemplo, en la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, o en la participación de los órganos de control, o en la participación la fuerza pública, entre otras (ver Tabla 19).

¹⁵ Para ocho (8) medidas no se aporta información o se indica “n/a”.

Tabla 19. Tipo de articulación.

| Descripción | No. Medidas | % |
|---|-------------|--------------|
| Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública | 1 | 0,7 |
| Municipio - Fuerza Pública - Órganos de control | 1 | 0,7 |
| Se indica "N/A" | 2 | 1,3 |
| Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública - Órganos de control | 2 | 1,3 |
| Gobierno Nacional - Órganos de control | 3 | 2,0 |
| Intersectorial en el orden/nivel Departamental | 3 | 2,0 |
| Municipio - Municipio | 5 | 3,3 |
| Otros | 5 | 3,3 |
| Intersectorial en el orden/nivel Nacional | 6 | 3,9 |
| Municipio - Fuerza Pública | 9 | 5,9 |
| (en blanco) | 13 | 8,5 |
| Municipio - Departamento | 17 | 11,1 |
| Municipio - Nación | 20 | 13,1 |
| Municipio - Departamento - Nación | 27 | 17,6 |
| Intersectorial en el orden/nivel Municipal | 39 | 25,5 |
| Total | 153 | 100,0 |

Como se puede ver, de las ciento cuarenta y un (141) medidas reportadas como aquellas que si se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades, para veintitrés medidas (23, lo que corresponde al 15,0% del total reportado) no se hace referencia a la articulación con el municipio -o no se aporta información al respecto-; así, para ciento dieciocho medidas (118, lo que corresponde al 77,1% del total reportado), se observa la articulación con esta unidad administrativa territorial. De hecho, varias entidades del nivel Nacional y órganos de control, reportaron medidas en articulación "Intersectorial en el orden/nivel Municipal"; lo cual resulta positivo a efectos de dotar o fortalecer a los municipios y territorios con herramientas o capacidades para la prevención de violaciones y/o mecanismos que posibiliten el ejercicio libre y pleno de derechos.

A continuación, se profundizan estos datos, respecto de: (i) su focalización geográfica y poblacional; y, (ii) respecto de su orientación estratégica, es decir, hacia los factores que componen la ecuación de riesgo.

(i) De las cuarenta y un (141) medidas mencionadas, se reporta focalización geográfica, ya sea a nivel de comuna o corregimiento y/o de barrio o vereda, para cuarenta y seis (46) acciones; y, por su parte, se reporta focalización poblacional para los sectores de NNAJ, personas defensoras de derechos humanos - líderes y lideresas sociales y/o comunitarias, y población víctima del conflicto armado, para setenta (70) medidas.

A partir de estas, cuando indagamos por el número de medidas que cuentan con esta triple caracterización (si se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades, focalización geográfica y focalización poblacional), obtenemos que el sector poblacional de NNAJ fue beneficiario de veintinueve (29) medidas y la población víctima del conflicto armado con una (1) medida.

(ii) De las cuarenta y un (41) medidas, como aquellas que, si se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades, se reportan cincuenta y un (51) medidas que están orientadas a amenazas contra el ejercicio de derechos y que, además, las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a superar esas amenazas.

De otro modo, se reportan cincuenta y ocho (58) medidas que están orientadas a diferentes vulnerabilidades y que las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a superar esas vulnerabilidades.

Por su parte, se reportan diez (10) medidas que están orientadas a capacidades sociales para la prevención, en los términos del Decreto 660 de 2018, y que, además, las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a su desarrollo o fortalecimiento.

Por último, se reportan quince (17) medidas que están orientadas a capacidades institucionales para la prevención, en los términos del Decreto 1581 de 2017, y que, además, las entidades reportan con claridad cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye a su desarrollo o fortalecimiento.

Como se puede observar, tanto en lo que se refiere al indicador de “comunicación efectiva” como de “Armonía Interinstitucional”, las medidas adoptadas en el seno de una instancia o cuerpo colegiado mantienen la tendencia observada en los acápites precedentes, respecto de que **es bajo** el número de medidas que cuentan con una focalización geográfica y/o poblacional y, además, con una orientación deliberada a afrontar, mitigar o, preferiblemente, superar los factores de riesgo que definen el escenario de la Alerta Temprana.

En el ejercicio de constatación, se logra evidenciar que no hay una articulación integral, por consiguiente, pese a tener participación algunas de ellas en comités y consejos, esto no se materializa en acciones conjuntas, por lo que hay una serie de medidas independientes que no necesariamente interactúan entre sí para la superación del riesgo advertido. La Defensoría del Pueblo reconoce que se han implementado numerosas acciones en el marco de la misionalidad de las entidades; no obstante, como se ha observado de manera precedente estas carecen de orientación estratégica, hacia los factores de la ecuación, o de la suficiente focalización geográfica o poblacional, que permita el impacto necesario para superar el escenario de riesgo, al menos su efecto no es tan significativo como el número de acciones lo sugeriría.

De este modo, puede decirse que el desempeño institucional, respecto del indicador “Armonía Interinstitucional”, es de medio - bajo.

6. Otras respuestas de las Entidades - extemporáneas.

Las siguientes entidades entregaron las matrices de respuesta, a la solicitud de la Defensoría del Pueblo, fuera de los términos establecidos: Ministerio de Defensa, Alcaldía Municipal de Flandes, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y Alcaldía Municipal de Espinal. A continuación, se referencian, de manera general, algunos elementos brindados por las entidades.

Las entidades reportan medidas como la definición de mecanismos de prevención para la elaboración de diagnósticos y establecimiento de protocolos institucionales de actuación; acciones de sensibilización dirigidas a la población en riesgo; desarrollo de ambientes saludables, y seguros, promoción de autocuidado; actualización y socialización de rutas de protección de líderes, y defensores de los derechos humanos; promoción de acciones de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes; acciones encaminadas al fortalecimiento de la Policía nacional; entre otras.

Por otro lado, dentro de los objetivos de estas medidas, se destacan, los de articulación interinstitucional, capacitación, difusión, facilitar el acceso a servicios de justicia formal y no formal; promoción de oferta en materia de oportunidades para la educación o el trabajo.

A su vez, llama la atención, que de las veintiocho medidas (28) reportadas extemporáneamente, para veintitrés (23) medidas, las reportan que no se presentaron dificultades en la implementación de la medida, esto a pesar de que el periodo de vigencia de la Alerta Temprana comprende en gran medida el periodo de pandemia por el virus Covid 19.

En general, se podría decir que, de la información aportada extemporáneamente, se mantienen las mismas conclusiones dadas para cada uno de los indicadores analizados de manera precedente. A manera de ejemplo, de las veintiocho medidas (28) informadas, las entidades indican que ocho de ellas dan cumplimiento a la recomendación y, tan solo, tres (3) desactivan uno o varios factores del escenario de riesgo; del mismo modo, se puede apreciar la falta de focalización poblacional y/o geográfica.

IV. CONCLUSIONES.

Derivado de la valoración de la respuesta institucional, la constatación en terreno y la actualización del escenario de riesgo, se plantean las siguientes conclusiones:

1. Orientación estratégica de la respuesta institucional frente a los factores de riesgo definidos en el escenario de riesgo advertido.

De acuerdo con la información reportada por las entidades, es posible señalar que ha habido una importante respuesta estatal, con ocasión de la emisión de la Alerta Temprana en análisis. No obstante, la información aportada y la observación directa en terreno indica que esas medidas no han transformado factores estructurales de la violencia que aquejan a los municipios, tales como las múltiples vulnerabilidades de la población o a las amenazas identificadas contra el ejercicio de derechos, entre otras, las economías ilegales o la disputa por el control de estas.

Si bien puede destacarse ese importante esfuerzo institucional, y el compromiso expresado por las entidades en aras de superar el escenario de riesgo y/o para fortalecer los mecanismos de respeto y garantía de derechos, el análisis de la respuesta institucional demuestra la falta de claridad o la baja orientación hacia los factores del riesgo que configuraron el escenario advertido. Es decir, más allá de la voluntad y del esfuerzo institucional, se requiere un mayor reconocimiento del escenario de riesgo y una mayor conciencia de los desafíos que este representa para la institucionalidad; solo así se podrá definir, deliberadamente, a orientación estratégica que esas medidas adoptadas requieren.

En este marco, y conforme al monitoreo y seguimiento realizado por el Sistema de Alertas Tempranas al escenario de riesgo descrito mediante la AT 043-19, se ha podido evidenciar una profundización de los factores de riesgo y vulnerabilidad presentes en el territorio, así como del prontuario de violencia utilizado por estos grupos.

De esta manera, la disputa por el control de los corredores estratégicos y las rentas criminales por parte de estructuras armadas no solo ha representado la exacerbación de los riesgos de la población sujeto de la Alerta Temprana como niñas, niños, adolescentes y jóvenes, miembros de Juntas de Acción Comunal, Defensores de derechos humanos, de líderes, lideresas sociales y comunales, víctimas del conflicto armado y comerciantes.

De lo anterior se deriva una hipótesis para el trabajo conjunto entre los dos componentes del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, y es que la situación descrita podría ser consecuencia del bajo conocimiento, o reconocimiento, del marco legal y/o de las obligaciones de las autoridades en materia de prevención de violaciones a los DDHH, o de las implicaciones técnicas que estos marcos jurídicos tienen para la gestión institucional.

2. Focalización de las medidas en relación con los sujetos de derechos y áreas geográficas en las que se localiza el riesgo.

Como se expresó anteriormente, la Defensoría del Pueblo reconoce y celebra el esfuerzo institucional adelantado por parte de las entidades, así mismo exalta la diligencia con la cual varias de ellas reportaron la información pertinente para el análisis de la respuesta institucional que realiza el Sistema de Alertas Tempranas en el marco del proceso de seguimiento a la advertencia en comento.

No obstante, resulta necesario precisar que, urge que estas medidas sean acotadas a los desafíos específicos del contexto geográfico y a la especificidad de los sujetos declarados en riesgo. Es así como, a partir del ejercicio de observación directa, se logró verificar y evidenciar que el riesgo para los habitantes de los municipios de Girardot y Ricaurte (Cundinamarca), así como para los habitantes de Espinal y Flandes (Tolima), sobre todo sus cabeceras, sigue latente, pues la profundización de los factores de vulnerabilidad que impactan no solo a la vida sino, a su vez, a la economía y a la vulneración de derechos fundamentales, permite que las estructuras de bandas delincuenciales locales, como la Banda de “El Diablo”, “Banda de Soto” y “Petete”, “Los Pocholos”, “Los Chilanga”, “Los Carlitos”, “Solo Brasil”, “Los Brothers”, “Los Coyotes”, “Los Gemelos”, “Los Tachuelos”, “Los Internos” y “Los Paisas”, entre otros, operen mediante actividades de tercerización, generando así el aumento de conductas vulneratorias en los cuatro municipios objeto de esta advertencia.

Más allá del carácter general que predomina para las medidas adoptadas, se requiere que estas tengan un reconocimiento u orientación específica hacia los sujetos de derechos y áreas geográficas en las que se localiza el riesgo. Si bien es necesario, atender o superar las problemáticas de seguridad, la acción institucional para la garantía de derechos no termina allí, se requiere que muchos de estos instrumentos se ejecuten desde una mirada integral o comprensiva de los contextos de los sujetos de derechos frente a los cuales corresponde al Estado colombiano adelantar medidas adecuadas para su protección o garantía de derechos.

Por lo cual, urge que las medidas adoptadas sean acotadas a los desafíos específicos del contexto geográfico y a la especificidad de los sujetos declarados en riesgo. Es así como, a partir del ejercicio de observación directa, se logró verificar y evidenciar que el riesgo para los habitantes de los municipios de Girardot y Ricaurte (Cundinamarca), así como para los habitantes de Espinal y Flandes (Tolima), se movilizó a la zona urbana, especialmente por las dinámicas descritas en torno al Río y al Aeropuerto; pero, no se quiere decir que las zonas rurales se encuentren exentas del mismo, por ello, se mantiene la advertencia en la totalidad de los municipios.

La profundización de los factores de vulnerabilidad que impactan no solo a la vida sino, a su vez, a la economía y a la vulneración de derechos fundamentales, permite que las estructuras de bandas delincuenciales locales, como la Banda de “El Diablo”, “Banda de Soto” y “Petete”, “Los Pocholos”, “Los Chilanga”, “Los Carlitos”, “Solo Brasil”, “Los Brothers”, “Los Coyotes”, “Los Gemelos”, “Los Tachuelos”, “Los Internos” y “Los Paisas”, entre otros, operen mediante actividades de tercerización, generando así el aumento de conductas vulneratorias en los cuatro municipios objeto de esta advertencia

3. Articulación y/o coordinación interinstitucional para la mitigación del escenario de riesgo.

Es posible resaltar que hubo un importante número de medidas adoptadas en articulación y/o coordinación de varias entidades, es decir, respecto de las cuales se observó la necesidad y se gestionó la acción conjunta. Esto puede ser una oportunidad para generar una mayor comprensión del escenario advertido y la respuesta idónea,

oportuna y eficaz por parte de las entidades competentes. Sin embargo, la sola articulación y/o coordinación, no genera en sí misma la pertinente respuesta a los factores de riesgo que se requieren superar.

En este sentido, también se puede observar el bajo reconocimiento de los factores de riesgo respecto de las medidas que se adoptaron o se adoptan de manera articulada o coordinada. Es relevante que las entidades a cargo de estas acciones realicen una evaluación constante sobre la incidencia temprana y/o estructural de estas medidas en los factores de riesgo objeto de la advertencia.

De acuerdo con lo planteado en las conclusiones precedentes, es decir, en consideración del importante número de medidas adoptadas pero su escaso reconocimiento de los factores que definen el escenario de riesgo y su limitada focalización geográfica y poblacional, a dos años de emitida la Alerta Temprana, producto del análisis realizado y desarrollado a lo largo del presente Informe de Seguimiento, se obtiene que en general **la valoración de la respuesta estatal es de medio - baja**. Del mismo modo, la localización geográfica del riesgo se mantiene en toda el área de cada uno de los cuatro municipios.

V. RECOMENDACIONES.

Atendiendo al análisis de la respuesta institucional expuesto anteriormente, a la constatación y a la actualización del escenario de riesgo se proponen las siguientes recomendaciones, sin detrimento de aquellas medidas que las autoridades civiles, administrativas y la fuerza pública, consideren pertinentes a efectos de superar los factores de riesgo del escenario advertido:

1. A las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, convocar con carácter prioritario a las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, así como a las instancias territoriales de derechos humanos y/o de prevención y demás espacios intersectoriales que cuentan con la participación de las comunidades, organizaciones sociales y plataformas de las poblaciones y grupos sociales en riesgo, del área geográfica objeto del presente Informe de Seguimiento, para que, a partir de la socialización de este documento, se definan propuestas orientadas a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.

2. A las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se fortalezcan los mecanismos de difusión y acceso a la oferta institucional para las poblaciones en riesgo del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado, objeto del presente Informe de Seguimiento, procurando la atención, asistencia e incorporación en los programas o medidas dispuestas, por las

entidades concernidas en la presente Alerta. Se recomienda evaluar y, si procede, ajustar la oferta institucional orientada a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.

Dentro de estos mecanismos de acceso a la oferta institucional resulta conveniente, en coordinación y/o articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, priorizar el componente de acceso a la justicia, a través de: las casas de justicia, jornadas móviles de acceso a la justicia, líneas abiertas (mail, teléfono, celular, mensajería móvil), u otras que resulten pertinentes al contexto y que no expongan a riesgos adicionales a la población que accede a estos servicios, así como el correspondiente seguimiento efectivo a los casos que se adviertan por dichos medios.

3. A las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se fortalezcan los mecanismos de difusión y acceso a la oferta institucional para las poblaciones en riesgo del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado, objeto del presente Informe de Seguimiento, procurando la atención, asistencia e incorporación en los programas o medidas dispuestas, por las entidades concernidas en la presente Alerta. Se recomienda evaluar y, si procede, ajustar la oferta institucional orientada a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.

Dentro de estos mecanismos de acceso a la oferta institucional resulta conveniente, en coordinación y/o articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, priorizar el componente de acceso a la justicia, a través de: las casas de justicia, jornadas móviles de acceso a la justicia, líneas abiertas (mail, teléfono, celular, mensajería móvil), u otras que resulten pertinentes al contexto y que no expongan a riesgos adicionales a la población que accede a estos servicios, así como el correspondiente seguimiento efectivo a los casos que se adviertan por dichos medios.

4. Al Ministerio de Educación Nacional para que brinde asistencia técnica a las Secretarías de educación o quien haga sus veces de las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y de las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, para que estas puedan realizar un diagnóstico sobre el estado o situación de deserción (temporal o definitiva), intermitencia o irregularidad en la permanencia de los(as) niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo con la correspondiente focalización. Así como el acompañamiento en la formulación y ejecución de una estrategia para evitar la

deserción (temporal o definitiva), intermitencia o irregularidad en la permanencia de los(as) niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

5. Al las Secretaría de Educación de las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, así como las respectivas Secretarías de Educación o quien haga sus veces de las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se elabore un diagnóstico focalizado sobre el estado o situación de deserción (temporal o definitiva) y se formule y lleve a cabo una estrategia para evitar la deserción (temporal o definitiva, intermitencia o irregularidad en la permanencia de los(as) niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo en el cual se involucre a las instituciones educativas oficiales y privadas del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento.

Se recomienda que, entre otras acciones, la citada estrategia contemple un mecanismo de acompañamiento a las mencionadas instituciones educativas para la revisión y, si procede, el ajuste de los PEI's, a partir de los hallazgos del diagnóstico. Lo anterior, a efectos de fortalecer la calidad y pertinencia de la educación y promover la permanencia de los NNAJ en el sistema educativo, en lo posible articulando con los padres de familia y las asociaciones de representación de estos.

5. A las Secretaría de Educación de las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima articulen, con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, y de las correspondientes Secretarías de Educación o quien haga sus veces en las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se fortalezcan los mecanismos de articulación de la educación media con la educación superior de manera focalizada e involucre, entre otras, a las instituciones educativas oficiales y privadas del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento.

6. A las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte para que en articulación con el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Regionales Cundinamarca y Tolima del SENA, Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, definan una estrategia dirigida a NNAJ del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento, en la cual, entre otros aspectos, se definan mecanismos para promover e incorporar a esta población a la educación superior y/o al mercado laboral formal.

7. A la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, a las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y a las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, por medio de un diagnóstico, evaluar y fortalecer la ejecución de rutas de prevención temprana, urgente, garantías de no repetición y protección de los derechos fundamentales de los NNAJ del área geográfica objeto de la presente Alerta Temprana, a partir de la focalización y georreferenciación de los riesgos y de la oferta institucional.



Dentro de lo cual, se recomienda fortalecer los entornos protectores de la población NNAJ promoviendo el reconocimiento de sus derechos y construcción de sus proyectos de vida; especialmente, en articulación con el Departamento para la Prosperidad Social, identificar y focalizar la acción institucional en los hogares donde se depende, acepta, justifica o estimula aportar recursos por parte de NNAJ sin importar la procedencia de los mismos.

8. A las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y a las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte con el acompañamiento técnico de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, se adelante y ejecute una estrategia de fortalecimiento de las capacidades sociales para la prevención, dirigida a líderes, lideresas, personas y organizaciones defensoras de derechos humanos u organizaciones sociales que adelantan iniciativas de trabajo comunitario direccionadas a la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual -RUUVS- contra NNA y el fortalecimiento de entornos protectores.

9. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de las Regionales Cundinamarca y Tolima de forma articulada con las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y a las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, adelantar acciones para el restablecimiento de derechos, entre estos, salud, resocialización y atención integral, que involucre la acción articulada y coordinada con el SNBF, dirigido a la población NNAJ consumidora de SPA.

10. A la Consejería Presidencial para la Juventud, Colombia Joven, adelantar acciones de fortalecimiento de las plataformas de juventudes y/u organizaciones juveniles del área geográfica objeto de la presente Alerta Temprana, para la participación e incidencia en las decisiones públicas, la rendición de cuentas, el control ciudadano.

11. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, realizar acompañamiento a las Gobernaciones de Cundinamarca y Tolima, y a las Alcaldías de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, para que se viabilice en los instrumentos de planeación las medidas que se consideren necesarias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de las capacidades sociales orientadas superar las amenazas y vulnerabilidades definidas en el escenario de riesgo advertido en la presente Alerta Temprana.

12. A la Fiscalía General de la Nación en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, fortalecer las medidas adoptadas relacionadas con el acceso a la justicia real y oportuna, con oportunidad en los tiempos de investigación, así como la certeza de estas, con el objeto de no ser desestimadas ni en su etapa inicial, ni durante el procesamiento de los casos hasta su culminación de forma efectiva, para superar los factores de amenaza al ejercicio de derechos. Especialmente, se recomienda fortalecer las medidas orientadas a identificar y contrarrestar los patrones de criminalidad y su relación entre los diferentes hechos que limitan, impiden, obstruyen o vulneran el



ejercicio libre y pleno de derechos de las personas en riesgo definidas en el presente informe de seguimiento.

13. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, en armonía con el Consejo Superior de la Judicatura, respecto del Sistema Judicial con jurisdicción en Quindío, Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, de manera articulada medir la efectividad de la legalización de capturas, el cumplimiento de los procedimientos judiciales de cara a la garantía y efectivo goce de DDHH y el DIH para la población involucrada en esta Alerta Temprana, tendiente al ejercicio y materialización de la justicia, propendiendo por la reducción de la criminalidad, la celeridad en las investigaciones, procedimientos judiciales e identificación de los autores intelectuales y materiales de las amenazas contra la población en riesgo previamente descritos en este documento.

14. Al Ministerio de Defensa, al Comando General de las FFMM y a la Dirección General de la Policía Nacional, continuar ejecutando y fortalecer los mecanismos adoptados para el establecimiento de la comunicación, confianza y protección de derechos de las poblaciones referidas en riesgo en el presente informe de seguimiento.

15. Al Ministerio de Defensa, al Comando General de las FFMM y a la Dirección General de la Policía Nacional, se recomienda fortalecer las medidas orientadas a identificar y contrarrestar los patrones de criminalidad y su relación entre los diferentes hechos que limitan, impiden, obstruyen o vulneran el ejercicio de los derechos de las personas en riesgo.

16. A las Personerías municipales de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, en virtud de su naturaleza constitucional y de su marco de competencias, y en su rol de Ministerio Público, acompañar y observar el desarrollo de las acciones de las diferentes entidades competentes, orientadas a: (i) superar, de manera estructural, el escenario de riesgo advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención. Entre otras, se recomienda, acompañar la estrategia de fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la protección de derechos referida a la Policía Nacional.

17. A las Personerías municipales de El Espinal, Flandes, Girardot y Ricaurte, en su rol de Ministerio Público, realizar labores de monitoreo y verificación permanente sobre la situación de derechos humanos, con énfasis en las organizaciones sociales, comunitarias, organizaciones de víctimas y demás grupos poblacionales del área geográfica definida en el presente IS. Todas estas acciones deberían estar orientadas a la prevención temprana de los factores de riesgo descritos en el escenario definido en el presente documento.

18. A la Procuraduría General de la Nación, acompañar y hacer seguimiento a la formulación e implementación de las acciones u omisiones de las diferentes entidades competentes, orientadas a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores



de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención. Entre otras, se recomienda, acompañar la estrategia de fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la protección de derechos referida a la Policía Nacional.

19. Al Ministerio del Interior en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida por parte de las autoridades concernidas ante los factores de riesgo advertidos en el presente documento por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes con el propósito de: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención. Entre otras, se requiere que sea convocada oportunamente la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y demás instancias territoriales de prevención. En consonancia con lo establecido en el Decreto 2124 de 2017.

Cordialmente,

ORIGINAL FIRMADO

RICARDO ÁRIAS MACÍAS

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

Copia: N/A

Anexo: N/A

Aprobó: Ricardo Arias Macías, Delegado para la Prevención del Riesgo de Violaciones de DH y DIH.