

Bogotá D.C., 11 de agosto de 2020

Doctora

ALICIA ARANGO OLMOS

Ministra del Interior

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

secretariaciprat@mininterior.gov.co

Carrera 8 No 12B-31

Bogotá D.C.

Referencia: Seguimiento de la Alerta Temprana 037 de 2019 para el municipio de Puerto Santander y las veredas El Dave, El Diamante y Vegas del Pamplonita, departamento Norte de Santander.

Respetada Ministra:

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. En este sentido, tal y como lo establece el artículo 7 de la Ley 24 de 1992, “sus opiniones, informes y recomendaciones 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 consonancia con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 25 de 2014, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de “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”.

Por otra parte, el seguimiento a la gestión institucional del riesgo y a la evolución del mismo que realiza la Defensoría del Pueblo se orienta a dar cumplimiento a lo establecido en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, así como a aportar insumos que le permita 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 por lo anterior, que el sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo monitorea y valora las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para

demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado a través de las Alertas Tempranas. Estas se definen en el Decreto 2124 de 2017 como “documento(s) de advertencia de carácter preventivo emitido(s) de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno Nacional para la respuesta estatal”.

Así las cosas, y con fundamento en lo anteriormente 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 037 de 2019 para el municipio de Puerto Santander, Norte de Santander.

Evolución del Escenario de Riesgo

La confrontación armada advertida en septiembre de 2019 con la disputa territorial entre el grupo Los Rastrojos, el cual mantenía una alianza con una facción de la disidencia del EPL, y el ELN buscando expandir su presencia en la zona, presentó variaciones importantes que han conllevado a algunas modificaciones en la dinámica de los grupos armados en esa zona del departamento. Debido al rompimiento de la alianza que mantenía a una facción del EPL en el sector de Puerto Santander y zona rural de Cúcuta, así como la purga interna que se dio dentro de la misma estructura, debido a los llamamientos que hicieran los miembros del EPL que permanecía en la subregión del Catatumbo y que conllevaron en varios casos a consejos de guerra que decidieron la ejecución de varios de sus miembros, se ha evidenciado un debilitamiento del grupo que permanecía en la frontera. Otras muertes de los miembros del EPL que quedaban en Puerto Santander fueron ocasionadas por el ELN. Esta alianza con el grupo pos desmovilización, como se sabe es uno de los reproches que se ha sumado a las diferencias existentes entre los dos grupos guerrilleros, antaño, aliados en la subregión del Catatumbo

De la consumación de varios homicidios, desapariciones forzadas y desplazamientos de la población civil, se dio cuenta en un oficio emitido el 21 de enero de este año dirigido al Ministerio del Interior, evidenciando que los ataques contra los derechos a la vida, integridad y libertad de la población civil en este municipio permanecen y se agravan en el marco de la disputa territorial que continúa.

Otro punto de inflexión relevante para la dinámica armada fue la muerte en combate de alias Pácora por parte de la Fuerza Pública en el corregimiento Las Mercedes (Sardinata), en septiembre de 2019¹ y de manera reciente el homicidio de Jesús Serrano Clavijo alias Grillo

¹ Ejército Nacional de Colombia confirma la muerte de alias Pácora cabecilla del EPL. https://twitter.com/COL_EJERCITO/status/1177613751866023941

el comandante de la facción disidente del EPL en Puerto Santander, en el marco de un ajusticiamiento por parte del mismo grupo armado y del cual hicieron pública la decisión mediante un comunicado fechado del pasado 14 de mayo, en un esfuerzo por reunificar la estructura y como un mensaje concreto a quienes se resisten aún a responder a las órdenes de la estructura que estaba bajo el mando de Pácora en la zona de Sardinata.

Durante 2020 se han presentado dos eventos de desplazamiento transfronterizo de personas provenientes de la localidad Boca de Grita fronteriza con Puerto Santander. El primer hecho ocurre el 15 de febrero por enfrentamientos entre miembros de la Fuerza Pública Venezolana contra el grupo armado Los Rastrojos, hechos que condujo a la movilización de más de 300 personas que debieron permanecer en Colombia mientras se producía la acción armada del otro lado del puente internacional, dicha circunstancia conllevó el cierre temporal del paso a prevención de que pudieran extenderse los enfrentamientos con el riesgo para la población de quedar en medio del fuego cruzado, por su parte la población venezolana se refugió en sus viviendas. Posteriormente se conoció que en el medio de estos operativos también estaría participando colectivos chavistas que constituyen un grupo paramilitar venezolano y que se habrían articulado con el ELN.

El 21 de abril, nuevamente tras el rumor de enfrentamientos armados en Boca de Grita, un número aproximado de 400 personas entre mujeres, niños/as, personas de la tercera edad y hombres adultos, llegaron pasadas las 9 de la noche a Puerto Santander, en busca de refugio, atravesando por las trochas que comunican a los dos países. Al día siguiente las personas retornaron paulatinamente hacia sus hogares a través de un paso humanitario abierto por Colombia en el puente internacional de manera excepcional frente a las medidas tomadas para el cierre de fronteras en el marco del COVID-19.

El riesgo que se deriva de la intensa conflictividad que se viene desarrollando en la zona de frontera, se dirige hacia población civil en general hombres y mujeres que se dedican a las actividades agrícolas, adolescentes y jóvenes en edad productiva, así como migrantes. De acuerdo con los hechos más recientes, se prevé la continuidad en la perpetración de hechos de violencia tales como homicidios selectivos y múltiples, amenazas, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, entre otros hechos que han sido advertidos y continuarán consumándose en el marco de la confrontación. La población civil que ha sido relacionada con el grupo Los Rastrojos, quienes han impuesto sus códigos de conducta bajo la ejecución de graves repertorios de violencia, exponen a estas comunidades con la entrada del ELN a procesos de señalamiento, depuración y exterminio que profundiza el riesgo sobre los derechos a la vida, integridad y seguridad de numerosos pobladores así como líderes sociales que han tenido que aprender a sobrevivir con estas estructuras armadas.

En este contexto la situación para las lideresas sociales, líderes comunitarios, defensoras y defensores de derechos humanos no ofrece garantías. Como se anunció en su momento en la Alerta Temprana, los activismos en defensa de derechos en este municipio están relacionados con la Mesa de participación de víctimas municipal y algunas juntas comunales, pero son liderazgos que han sido debilitados con el acumulado de violencias que ha vivido el municipio y que hacen que se ejerzan de una manera menos evidente, aunque importante porque visibilizan, gestionan, denuncian.

Tal era el caso del señor Ivo Bracamonte Quiroz ex concejal del municipio, quien desarrollaba actividades periodísticas al frente de un noticiero digital y que era reconocido como líder dentro de la comunidad, visibilizando además la presión sobre los habitantes del municipio, los cobros de extorsiones a comerciantes entre otros graves hechos atribuibles a los grupos armados pero que casi nadie denuncia. En razón a su voz, sus denuncias, fue víctima de homicidio el 18 de marzo del presente año en un hecho que las autoridades han señalado, es de autoría de Los Rastrojos. A raíz de este homicidio se presentó el desplazamiento forzado de varias personas, Defensoría conoció al menos dos casos de exconcejales y amigos del señor Bracamonte.

Luego de los enfrentamientos en la zona de frontera, la salida de Los Rastrojos de Boca de Grita en Venezuela donde tenían su base principal y la presión que ha incrementado el ELN en la zona rural de Cúcuta, se ha ido moviendo la acción y dispersado la presencia y control de Los Rastrojos, que no abandonan las actividades de las economías ilegales y han aumentado el control social sobre la población civil de Puerto Santander.

Se han continuado presentando enfrentamientos entre los grupos armados sobre la línea de frontera. De igual manera la Fuerza Pública de Colombia ha reportado acciones militares en Puerto Santander, que permitieron la captura de Jacobo Montoya Montoya, alias El Indio, tercero al mando de la estructura en Puerto Santander y quien participó de los últimos combates sucedidos la semana del 4 de mayo. Esta persona había participado antes de ingresar a Los Rastrojos en el Bloque Héroes de los Llanos², que se desmovilizó en 2006. En marzo de este año, fue capturado el segundo al mando de Los Rastrojos, Didier Gustavo Páez alias "Páez"³ quien como en el caso de El Indio, era desmovilizado de una estructura paramilitar, el Bloque Central Bolívar.

4

² Presunto 'rastrojo' muere en combate y otro cae preso. Diario La Opinión. Mayo de 2020, disponible en: <https://www.laopinion.com.co/judicial/presunto-rastrojo-muere-en-combate-y-otro-cae-preso-196097#OP>

³ Capturado alias Páez, señalado de ser el segundo cabecilla de Los Rastrojos. La Opinión. Marzo de 2020, disponible en <https://www.laopinion.com.co/judicial/capturado-alias-paez-senalado-de-ser-el-segundo-cabecilla-de-los-rastrojos-194053#OP>.

Estos hechos evidencian el perfil de los integrantes con más experiencia dentro de la estructura, adicionalmente esta semana, se llevó a cabo la captura de 9 integrantes más, de ellos cuatro (4) de nacionalidad venezolana y los otros cuatro (4) provenientes de la costa caribe todos involucrados en actividades extorsivas, secuestro y a quienes se les atribuye el secuestro del ganadero Iván Cetina, dejado en libertad en Venezuela, el pasado 1 de mayo.

De acuerdo con lo anterior, se observa la persistencia de factores de amenaza, determinados por la presencia y accionar de Los Rastrojos y el ELN, así como los enfrentamientos que se suceden con la Fuerza Pública colombiana, lo que mantiene el riesgo para la población civil, adicionalmente se debe considerar que otras estructuras también circulan por esta zona de frontera grupos de criminalidad organizada como son integrantes de estructuras del Tren de Aragua y personas que son contacto de carteles internacionales que están interesados en el comercio de las drogas, igualmente también los colectivos chavistas, las Fuerzas Militares Bolivarianas.

Mientras se libra la disputa militar, se desarrolla paralelamente una arremetida en las zonas urbanas, en el que recurren al homicidio, las amenazas y el desplazamiento forzado de la población señalada como simpatizante o colaboradores del grupo enemigo, igualmente un riesgo diferencial para las mujeres que han habitado el municipio, tiene que ver con la persecución hacia ellas debido a anteriores vínculos sentimentales (reales o presuntos) con por ejemplo integrantes de los Rastrojos, por parte de la guerrilla del ELN.

En atención a lo anteriormente señalado y en el marco de las advertencias que se han generado desde la Defensoría del Pueblo así como el monitoreo constante a la situación de derechos humanos del municipio y su entorno, se observa con preocupación que si bien hay un reforzamiento de las autoridades particularmente militares y de policía, existe también una inacción estatal frente al pluriofensivo alcance y dimensiones del conflicto armado, aún a pesar de que el municipio fronterizo es el más pequeño del departamento, presenta todos los fenómenos de violencia y criminalidad identificados, es corredor de todas las economías ilegales y escenario para la comisión de múltiples hechos entre los más preocupantes y en los que hay menos avances judiciales: la desaparición forzada, la trata de personas y el homicidio selectivo.

A continuación, se relacionan las consumaciones que ocurrieron con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 037 de 2019.

4

Entidad	Hechos	Fecha de emisión
Defensoría del Pueblo	<p>Plantean que luego de emitida la Alerta Temprana, se continúan presentando graves hechos como los que constan a continuación:</p> <p>El 21 de septiembre de 2019, apareció el cuerpo descuartizado del señor Alexis Eduardo Flórez en el sector de El Diamante, las autoridades señalan que habrían sido víctima de homicidio en territorio venezolano y su cuerpo, posteriormente abandonado tras cruzar la frontera colombiana.</p> <p>Desde el mismo mes de septiembre y hasta diciembre de 2019, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de al menos 6 eventos de desplazamiento forzado que implicaron la salida de por lo menos 20 personas; adicionalmente a lo anterior, el pasado 28 de diciembre de 2019 desaparecieron forzosamente 5 personas de nacionalidad colombiana, de ellos 3 son miembros de la comunidad Inga, una de ellas mujer inga y una mujer no indígena, todos los que se encontraban en Puerto Santander para realizar la venta de productos naturistas en la zona de frontera con Venezuela.</p> <p>Durante enero de 2020, se han presentado al menos 2 desplazamientos de núcleos familiares debido a amenazas generadas por el grupo armado Los Rastrojos, lo que ha conllevado a la profundización del temor entre la población civil y lo cual evidencia una falta de oportunidad en las acciones institucionales frente a los riesgos advertidos y ahora consumados.</p> <p>Ha sido documentado el uso de la desaparición forzada como una de las prácticas con mayor frecuencia así como el homicidio selectivo que se dirige a población joven, tanto colombiana como</p>	01 de enero de 2020

venezolana. La perpetración de amenazas y desplazamientos forzados gota a gota sigue sucediendo debido al temor de la población civil que se traslada hacia otros municipios del área metropolitana de Cúcuta. Igualmente, las prácticas que persiguen la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, son frecuentes, aunque no se denuncian por temor a las represalias que los autores de estos hechos puedan tomar.

En términos de prácticas y comportamientos, se encuentra que el actor predominante en la zona, ha optado por hacer presencia con vestimenta civil, en los pasos de frontera pero también dentro del casco urbano del municipio en donde se encargan de actividades como el cobro de extorsiones, vigilancia y reporte de movimientos de personas entre otros aspectos que les aseguran el control poblacional y territorial; su dominación tiene manifestaciones en la imposición de conductas y su sanción, así como la resolución violenta de los conflictos.

Los procesos sociales y organizativos giran en torno a la acción comunal y a la mesa municipal de víctimas, aunque vale la pena destacar con preocupación que varias juntas comunales en el municipio han dejado de operar, bien por salida de sus directivos producto de victimizaciones cuyos responsables son los grupos armados o por inoperancia funcional, eso quiere decir que existen los cargos pero no ejercen liderazgo ni acción comunal efectiva respecto de la situación comunitaria debido al debilitamiento paulatino sobre el tejido social que han ejercido los grupos armados y a los riesgos plausibles que existen sobre la actividad de defensa de derechos humanos.

4

Las mujeres son particularmente vulnerables a la acción de los grupos armados y son objetivo de múltiples violencias tanto dentro, como fuera del conflicto armado así mismo son víctimas de trata de personas. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de utilización y reclutamiento por parte de los grupos armados, jóvenes que se vinculan por las promesas económica de los grupos, posteriormente son desaparecidos o asesinados así como sus familiares cercanos cuando manifiestan querer retirarse.

Gestión institucional frente al escenario de riesgo advertido:

En el ejercicio de la función de seguimiento se conjuga la valoración del desempeño institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir o mitigar el riesgo.

La valoración del desempeño institucional es el resultado de la función que combina las siguientes variables e indicadores:

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

Variable	Indicador
	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.

Por su parte, la valoración de la efectividad de las medidas se obtiene de la observación directa en el territorio de los efectos de las medidas, visto desde las obligaciones del Estado de respeto, protección y garantía de no repetición, consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos que ha ratificado el Estado colombiano.

El procesamiento de la información se realizó con insumos obtenidos en dos momentos. En un primer momento, desde la Defensoría del Pueblo, se recibieron y procesaron las comunicaciones obtenidas por las entidades estatales recomendadas. En un segundo momento, se sistematizaron y apropiaron los datos e insumos obtenidos en el marco de las visitas de constatación de seguimiento de la Alerta Temprana 037 de 2019. El día 9 de diciembre de 2019 se realizó la sesión de constatación en el municipio de Puerto Santander en el marco del ejercicio de seguimiento a la AT 037-19. La sesión inició con la presentación y explicación de la Alerta Temprana por parte del secretario de gobierno y posteriormente se abordaron una a una las recomendaciones de la AT 037-19. Finalizada la sesión de constatación con las autoridades locales se llevó a cabo un grupo focal con varios líderes de las juntas de acción comunal de Puerto Santander y sus veredas.

Posteriormente, el 21 de enero de 2020, la Defensoría fue invitada como asistente en la CIPRAT departamental citada por la Gobernación de Norte de Santander. Debido a que la respuesta institucional de las entidades recomendadas fue mínima, la información principal

que se logró obtener fue en el marco de las dos visitas en que se ha participado en el marco del ejercicio de seguimiento. Finalmente, es importante mencionar que en la sesión CIPRAT departamental liderada por la Gobernación de Norte de Santander del día 21 de enero de 2020, las autoridades se circunscribieron a pronunciarse sobre otras recomendaciones emanadas del Ministerio del Interior que se hicieron en una CIPRAT del 24 de septiembre de 2019. Si bien dichas recomendaciones guardaban conexidad con las de la AT 037-19, no eran exactamente las mismas. Ello puede llegar a desdibujar el objeto de lo estipulado en el Decreto 2124 de 2017.

A continuación, se relacionan las respuestas allegadas a la Defensoría del Pueblo luego de que se emitieron las recomendaciones de la AT 037 de 2019.

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Comando de Policía Metropolitana de Cúcuta, al Grupo Mecanizado No. 5 Hermógenes Maza.	12 de septiembre de 2019	23 de enero de 2020 ⁴
Gobernación de Norte de Santander y Alcaldía Municipal Puerto Santander	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Ministerio de Interior	12 de septiembre de 2019	03 de febrero de 2020

⁴ Sostienen que desde el mes de septiembre de 2019 se vienen realizando actividades preventivas, tales como el despliegue de estrategias orientadas a disminuir los delitos de alto impacto.

Por ejemplo, se llevó a cabo una campaña preventiva denominada “desarma tu corazón”, el cual impactó en promedio a 50 personas. También se ejecutó una campaña con el lema “es mejor amarse que armarse”. Se han llevado a cabo actividades preventivas en los puntos críticos de la jurisdicción, dándole a conocer a la ciudadanía recomendaciones de seguridad y la entrega de números de contacto con la policía para la denuncia de situaciones que alteren la tranquilidad. Se vienen llevando a cabo actividades preventivas y de recuperación con el objetivo de prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y consumo de bebidas embriagantes. Sostienen que con esta campaña también se busca la recuperación de los parques. También, se han llevado a cabo actividades preventivas en la cabecera y el corregimiento con el lema “al que madruga, Dios le ayuda” con actividades en zonas más afectadas por la delincuencia. Por otro lado, es un programa para controlar los habitantes venezolanos que se quedan durmiendo en las calles. También busca prevenir que los venezolanos sean objeto de engaños por parte de delincuentes. Por último, en el puente internacional La Unión, se está llevando a cabo una actividad de control para contrarrestar el tráfico de mujeres con el fin de ser usadas como

4

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	12 de septiembre de 2019	01 de octubre de 2019 13 de febrero de 2019
Fiscalía Seccional	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
La SIJIN de la Policía Nacional	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Secretaría de Educación Departamental del Norte de Santander	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niñas Niños y Adolescentes (CIPRUNNA)	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Ministerio del Trabajo	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Ministerio de Educación	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Secretarías de Educación departamental y municipal de Puerto Santander	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta

Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería de Colombia-	12 de septiembre de 2019	31 de octubre de 2019
Migración Colombia	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Procuraduría General de la Nación	12 de septiembre de 2019	No hubo respuesta
Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)	12 de septiembre de 2019	23 de septiembre de 2019

El presente informe se divide en 10 temas objeto de seguimiento de acuerdo con las recomendaciones de la AT 037 de 2019:

1. Seguridad de la población y presencia de los actores armados no estatales parte del conflicto
2. Protección a líderes comunales, sociales y políticos
3. Barreras de acceso a la justicia
4. Garantía del derecho a la educación
5. Riesgos que pueden incidir en el reclutamiento forzado de menores
6. Empleo
7. Población migrante de la República Bolivariana de Venezuela
8. Derecho a la salud
9. Enfoque de género
10. Atención a víctimas del conflicto armado

1. Seguridad de la población y presencia de los actores armados no estatales parte del conflicto

Como se señaló en el apartado que desarrolló la evolución del escenario de riesgo hay una situación particular en Puerto Santander con respecto a la seguridad de la población debido a la presencia de los actores armados no estatales y recientes acontecimientos con grupos armados ilegales. Una división al interior del EPL ha debilitado esta organización y ha dado lugar a que el ELN obtenga una ventaja en la zona. De hecho, el 8 de mayo de 2019 el EPL anunció que no se hará responsable por las acciones cometidas por sus mandos ubicados en la frontera de Venezuela⁵. Esto sucedió después de que un reducto del EPL de Puerto

⁵ Fricciones del EPL dan paso al ELN en Norte de Santander, Colombia. 24/09/19
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fricciones-epl-eln-norte-de-santander-colombia/>

Santander desconociera una decisión del Mando Central de reagruparse en el Catatumbo. Sumado a esto, alias Grillo estableció una alianza con Los Rastrojos para compartir el uso y ganancias de la ruta de la droga en Puerto Santander, motivo por el cual la facción narcotraficante se ha podido extender por esta zona. De hecho, en Puerto Santander se tiene información de al menos tres laboratorios donde la hoja de coca llega desde el municipio de Tibú para ser procesada en pasta⁶.

En las recomendaciones de la AT 037-19 se hizo un especial énfasis en la necesidad de coordinación entre las autoridades municipales, departamentales y la fuerza pública con el fin de proteger la vida, libertad e integridad de la población civil. Además, se recomendaron tareas de registro y control en la zona de frontera colombo venezolana con respeto por la población migrante, y la presencia de unidades militares en zona urbana para realizar una labor permanente de inteligencia, investigación criminal y persecución de estructuras armadas (recomendaciones 1, 2, 3).

Las fuerzas armadas informaron que conocían la alerta y que, en virtud de las recomendaciones de la Defensoría, desplegaron una serie de medidas. La información descrita a continuación corresponde a la recabada en el marco de la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019 y la CIPRAT departamental del 21 de enero de 2020.

Durante la visita de constatación en terreno, el Grupo de Caballería No. 5 General Hermógenes Maza informó que han tenido como principal objetivo mejorar la percepción que la población civil tiene sobre la seguridad del municipio. Para ello, han realizado actividades de inteligencia que les han permitido obtener información valiosa por parte de la población porque existe una confianza de la comunidad hacia el ejército. Otras de las razones que llevaron a las fuerzas militares a considerar que gozan del respeto y confianza de la comunidad es que cada vez más gente se ha vinculado a las redes básicas de apoyo a las FFMM y también gracias a la participación de la comunidad en las operaciones cívico-militares.

Dentro de las actividades desplegadas en el marco de sus funciones informaron que han realizado 4 operaciones militares de control territorial que se han hecho cada mes desde que emitió la AT 037-19, sumadas a las 12 que se hicieron durante todo el 2019. Es decir, las operaciones se realizan mensualmente. No obstante, si estas operaciones son del resorte usual del Grupo de Caballería No. 5, no resultó claro del ejercicio constatación si hubo algún factor diferenciador con miras a enfocarse en las recomendaciones de la Alerta Temprana.

⁶ Ibídem.



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Debido a que en la recomendación No. 3 de la AT 037-19 había un punto dirigido a gestionar la presencia de unidades militares en la zona urbana y rural del municipio, el Grupo de Caballería No. 5 informó que en uno de los subcomités de prevención y garantías de no repetición se asesoró al municipio para solicitar el apoyo militar en zona urbana. Es decir, desplegar una unidad de tipo especial que tenga capacidades, armamento y entrenamiento que respete la presencia de la población civil. Frente a ello, en el ejercicio de constatación se logró evidenciar que en la vía Cúcuta-Puerto Santander, antes de llegar al municipio, había dos vehículos pesados blindados con personal militar. Por su parte, la alcaldía de Puerto Santander informó que, en efecto, se había realizado una solicitud al Ministerio de Defensa. Sin embargo, actualmente no cuentan con un grupo especializado en las áreas urbanas y capacitado en el trato con la población civil. Es decir, la presencia que se evidenció en el ejercicio de constatación corresponde a la de las tareas habituales que desempeña el Grupo de Caballería No. 5 General Hermógenes Maza.

En relación con lo anterior, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de capacitar continuamente a las FFMM en DDHH y en principios como el de prevención y distinción. Además, si existe un grupo militar especializado para áreas urbanas, es importante que haga presencia en el municipio y que releve al que está apostado actualmente y usa armas largas y está entrenado para otro tipo de combate. Sin embargo, es importante aclarar que los líderes de las juntas de acción comunal no se han visto de manera negativa esta situación en concreto ni informaron que en sus comunidades se sintiera alguna clase de riesgo con la presencia de armamento pesado a las afueras del municipio. La alcaldía también informó que no ha recibido quejas sobre el comportamiento de los militares ni inconformidades de la población civil con su presencia.

Respecto al monitoreo de seguridad en cercanías a la frontera, el Grupo de Caballería No. 5 General Hermógenes Maza informó que constantemente hacen patrullajes hasta las distancias permitidas por los manuales del ejército. En ese sentido, no pueden hacer presencia directamente en la línea de frontera. Las operaciones de control territorial han transcurrido en normalidad y sin enfrentamientos o bajas. Según lo afirmaron, los resultados de su presencia son tangibles pues no ha habido secuestros, combates, atentados o “presencia exorbitante de GAO”.

Las autoridades de Puerto Santander, tanto en la sesión de constatación como en la CIPRAT departamental, hicieron especial énfasis en que los índices de seguridad del municipio son los más altos por cuanto no ha habido homicidios. No obstante, esto no se compadece con los hechos recientes de finales de 2019 y principios de 2020 que se reflejaron en el oficio de consumación del riesgo de la AT 037-19 y que se describirán a continuación.

4

En relación con la seguridad de la población y la presencia de actores armados no estatales en el municipio, se evidencia una respuesta oportuna y coordinada frente al riesgo, pero que no necesariamente se concreta en una protección de los derechos humanos y al DIH. Hay varias entidades que no dieron una respuesta formal a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, pero en la constatación de terreno se evidenció una respuesta para mitigar el riesgo. Por ejemplo, el grupo de Caballería No. 5, no dio respuesta oficial a las recomendaciones de la Alerta, pero sí gestionó una serie de medidas para asegurar la presencia de las fuerzas militares en la zona. Además, si bien la Gobernación no dio respuesta a las recomendaciones, se evidenció su trabajo con otras entidades. Resulta preocupante que las medidas que se han tomado no han tenido efectos de disuasión del riesgo, pues como se demuestra en los oficios de consumación, la situación de seguridad en el municipio todavía sigue persistiendo.

1.1. Consumación del riesgo de la AT 037 de 2019

El día 21 de enero de 2020, el mismo día en que se realizaba la CIPRAT departamental en Puerto Santander, la Defensoría delegada para la Prevención del riesgo a derechos humanos e infracciones al DIH y Sistema de Alertas Tempranas remitió un oficio al Ministerio del Interior en el cual advertía de la consumación del riesgo que debía prevenirse y por el cual se dio origen a la AT 037-19.

El oficio informaba lo siguiente:

El 21 de septiembre de 2019, apareció el cuerpo descuartizado del señor Alexis Eduardo Flórez en el sector de El Diamante ciudadano colombiano, las autoridades señalan que habrían sido víctima de homicidio en territorio venezolano y su cuerpo, posteriormente abandonado tras cruzar la frontera colombiana.

Desde el mismo mes de septiembre y hasta diciembre de 2019, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de al menos seis (6) eventos de desplazamiento forzado que implicaron la salida de por lo menos veinte (20) personas; adicionalmente a lo anterior, el pasado veintiocho (28) de diciembre de 2019 desaparecieron forzosamente cinco (5) personas de nacionalidad colombiana, de ellos tres son miembros de la comunidad Inga, una de ellas mujer inga y una mujer no indígena, todos los que se encontraban en Puerto Santander, para realizar la venta de productos naturistas en la zona de frontera con Venezuela, de acuerdo con las autoridades habrían sido conminados a dirigirse a Boca de Grita (Venezuela) para ser entrevistados sobre sus actividades por parte de miembros del grupo armado y hasta allí se tiene referencia de su paradero⁷.

⁷ Consumación del riesgo AT 037 de 2019, radicado 20200040400008653, Defensor delegado para la prevención de riesgos y violaciones.

En el oficio de consumación, además, se relacionó el uso de la desaparición forzada como una de las prácticas que ocurrían con mayor frecuencia en el municipio. Por ello, pese a que en los datos entregados por la Fiscalía, la Policía y la Gobernación en la CIPRAT departamental apuntaban a que la tasa registrada de homicidios en Puerto Santander es cero, hay que advertir que el escenario de riesgo que se observa en este municipio no se refleja en las cifras de homicidios pues, justamente, es el silenciamiento de hechos que no se denuncian como: la desaparición forzada, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y la violencia sexual, entre otros, los que hacen que el riesgo de vulneración a la vida e integridad de la población de Puerto Santander persista.

La Fiscalía afirmó en la CIPRAT departamental del 21 de enero de 2020 que requería de datos concretos o denuncias instauradas con el fin de poder iniciar el procedimiento de investigación. Sin embargo, es importante recordar que según el artículo 250 de la Constitución Política:

La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

Debido a lo anterior, desde la Defensoría del Pueblo se insiste en que una investigación de tal magnitud como lo es la de la desaparición forzada de personas, no puede iniciarse exclusivamente a partir de una denuncia. Es fundamental la participación de la Fiscalía y la efectiva judicialización. Esto es uno de los elementos de disuasión y de garantía de acceso a la justicia. En la medida en que se reduzca la impunidad también se reducirá la posibilidad de que vuelvan a suceder hechos como los que originaron las alertas.

Sobre el estado actual de la situación de las personas desaparecidas, la policía informó que según la información con que contaban, las 5 personas que se desempeñaban como comerciantes habían cruzado de manera voluntaria el puente sobre el río Grita. Aún no hay actores armados no estatales que se hayan atribuido la desaparición, ni testimonios de los hechos.

Por otro lado, luego de los hechos descritos en el oficio de consumación, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de un homicidio perpetrado en la semana del 3 de febrero de 2020. La víctima fue una mujer adolescente y, al momento de redactar el presente informe, aún no se tenía conocimiento de su nacionalidad ni de las circunstancias de tiempo y modo en que ocurrieron los hechos.

El Ministerio de Interior se refirió a las acciones que han llevado a cabo para responder a la consumación del riesgo, particularmente frente al homicidio del señor Alexis Eduardo Flórez en el sector el Diamante. La UNP sostuvo que, una vez realizadas las verificaciones pertinentes en las bases de datos, no se registran solicitudes de protección a favor del señor Alexis Eduardo Flórez. Frente a esto, sostienen que para poder asignar medidas de protección requieren del consentimiento previo de la persona que se encuentra en situación de riesgo.

El Ministerio de Defensa se refirió también a la consumación del riesgo y sostuvo que, con fundamento en las amenazas y hechos punibles referenciados frente a la población general, han llevado a cabo operaciones militares en contribución primaria de la Policía Nacional, adicional a las acciones de tipo administrativo. Es decir, la capacitación del personal militar sobre la labor de los defensores y la atención de quejas y coordinaciones interinstitucionales. De esta forma, han procedido a analizar, evaluar y verificar cada información desde la óptica de la inteligencia propia, conjunta e interinstitucional para tomar medidas de tipo operacional.

2. Protección a líderes comunales, sociales y políticos

En el marco de la CIPRAT departamental del 21 de enero de 2020, la Gobernación departamental informó que a partir de las recomendaciones hechas por el Ministerio del Interior se creó una mesa territorial de garantías a defensores de DDHH, líderes comunales y sociales. El primer resultado que arrojó la mesa es que se destacaron a nivel nacional por la construcción de la ruta individual de protección de defensores de DDHH. Según informó la Gobernación, la ruta tiene las competencias de cada entidad frente a las amenazas de líderes sociales.

Respecto de la protección colectiva, la Gobernación informó que han sostenido reuniones con el Ministerio del Interior en Ocaña junto con entidades como la policía y la UNP a fin de iniciar la construcción de la ruta de protección. Es decir, actualmente no hay una ruta definida para proteger las personas en el marco del Decreto 1066 de 2015 el cual define quién es un activista, activista sindical, dirigente o representante, dirigente político y dirigente sindical, entre otros⁸.

En el trabajo de grupo focal realizado con los líderes de las juntas de acción comunal, se informó a la Defensoría del desconocimiento de las medidas de protección y autoprotección.

⁸ Artículo 2.4.1.2.3. Definiciones, Decreto 1066 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Los líderes afirmaron que uno de ellos tuvo amenazas a su seguridad y la respuesta solo llegó por parte de la policía del cuadrante. No hubo interés de la alcaldía ni de la gobernación para atender el riesgo en que se encontraba la persona.

Las respuestas de la Policía, al igual que las recabadas por el ejército, correspondieron a las intervenciones hechas en la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019. El comandante de policía informó que se ha implementado un plan padrino. El objetivo es el de socializar medidas de autoprotección y de poder entablar una relación directa entre policía y personas que hayan sido amenazadas o que tengan riesgos para su seguridad e integridad personal. Además, existe un enlace directo con la Unidad Nacional de Protección para poder comunicar situaciones anómalas.

En relación con las acciones de la Unidad Nacional de Protección, los líderes de las juntas de acción comunal informaron a la Defensoría que uno de los candidatos al concejo municipal intentó solicitar protección y la entidad le requirió varios documentos, así como cartas de aval de su partido. A la larga, el proceso duró tanto que, aún después de elecciones, a pesar de no haber alcanzado la curul, le seguían pidiendo una carta de aval.

Existe un riesgo identificado por los líderes en relación con el ejercicio de sus derechos políticos. Los actores armados no estatales creen que el hecho de que pertenezcan a un partido o sean candidatos les permite manejar dineros públicos o que tienen recursos propios importantes. Esta distorsión de la realidad no sólo pone en riesgo la vida e integridad de los líderes políticos, sino que los atemoriza para aspirar a algún cargo público.

Si bien no había una recomendación de la Defensoría del Pueblo relativa a la protección de líderes y lideresas sociales en la AT 037 de 2019, el riesgo es evidente en la región. A pesar de esto, no hay una respuesta coordinada entre las entidades para dar respuesta al riesgo.

Una problemática que se constató por parte de la Defensoría del Pueblo es el desamparo e imposibilidad en que se encuentra la comunidad para tomar acciones que salvaguarden la vida e integridad frente a posibles amenazas. Los líderes de las juntas de acción comunal sostuvieron que hay un desconocimiento de las medidas de protección por parte de la comunidad y por parte de algunas entidades. Esto dificulta la implementación de estrategias que efectivamente reduzcan el riesgo.

3. Barreras de acceso a la justicia

La garantía de acceso a la justicia se encuentra estrechamente relacionada con las actuaciones que se despliegan con el fin de conjurar los riesgos a la vida, seguridad e integridad a los cuales se enfrentan los líderes sociales y políticos. La posibilidad de

investigar y sancionar a los responsables de los delitos. Si el Estado no ejerce un control efectivo con un fuerte componente preventivo y disuasorio, el control social lo ejercerán los actores armados no estatales. En ese sentido, la comunidad ha expresado que los cobros y extorsiones a los negocios son una constante inevitable. Además, parte del control social de los actores armados no estatales se expresa en amenazas de limpieza social y a través de la regulación de conductas aceptadas o no aceptadas por dichos grupos.

Los líderes de las juntas de acción comunal afirmaron que la presencia de la Fiscalía en el municipio es intermitente y ello dificulta hacer las denuncias penales. Por ello se han apoyado en la Defensoría regional de Norte de Santander con sede en Cúcuta para gestionar la radicación de las denuncias o por lo menos para que se registren los hechos que se han querido denunciar. Esto, cuando la comunidad tiene la voluntad para denunciar. Por su parte, pese a que la Fiscalía no ha informado que asignará un funcionario de manera permanente en el municipio, afirmó que está articulando con la dirección seccional de fiscalías para desplegar funcionarios con más frecuencia.

Sin embargo, en el ejercicio de constatación la Defensoría logró evidenciar cierta desconfianza entre comunidades e instituciones y sus funcionarios, lo cual repercute en la toma de declaraciones por parte de las autoridades de policía de los cuerpos de investigación. Es decir, la desconfianza es una barrera más de acceso a la justicia.

4. Garantía del derecho a la educación

Aunque una de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo estuvo dirigida a la Secretaría de Educación Departamental del Norte de Santander para que desarrollen programas de educación en emergencias a fin de asegurar la garantía del derecho a la educación para la población estudiantil⁹, varias instituciones afirmaron que este problema persiste. La Personería Municipal aduce que el inconveniente principal en Puerto Santander es la falta de cupos. Según ellos, desde el 2018 no hay cupos, y en el 2019 lograron identificar 108 menores por fuera de las aulas como consecuencia de ello. La ACNUR había ofrecido dos salones y UNICEF la contratación de 2 docentes en 2018 con la idea inicial de que este apoyo subsistiera durante un año y que posteriormente fuera implementado por las autoridades. Sin embargo, después de este año de ayuda, las autoridades locales no implementaron la medida.

El rector del colegio municipal de Puerto Santander se refirió a los cupos escolares y afirmó que están excedidos para Puerto Santander. En preescolar hay dos grupos que requieren de

⁹ No hubo respuesta formal de la recomendación emitida en la Alerta Temprana 037 de 2019 por parte de esta institución. A pesar de esto, ya existía una Mesa de Emergencia en Educación en el municipio con anterioridad a la expedición de la Alerta Temprana.

un docente y en el grado primero también hay excedente de niños y no hay suficientes salones disponibles. En el 2019, tenían aproximadamente a 50 niños por salón y por esta razón decidieron no matricular más personas. Sostiene que el mayor problema en Puerto Santander es la disponibilidad de cupos escolares, pues de esta forma se podrían matricular más NNA nacionales y migrantes, y se podría asegurar el derecho a la educación de las personas que están inscritas pero que no pueden estudiar por ausencia de docentes y de infraestructura.

Un profesional de la Secretaría de Educación del departamento dijo que el colegio tiene articulación con el SENA y que se ofrece un técnico en sistemas. Según él, tienen un censo de 216 personas que se encuentran en situación de desescolaridad. No obstante, la alcaldesa de Puerto Santander afirmó que ese censo tiende a aumentar, motivo por el cual piden ser incluidos en la Mesa de Emergencia en Educación. La alcaldesa también informó que varios estudiantes de las veredas de Cúcuta estudian diariamente en Puerto Santander. Por ello, el municipio ha tenido que asumir el costo de transporte y solicitan ayuda por parte de la Secretaría de Educación de la Gobernación para sufragar estos costos. Por otro lado, el bus del municipio no funciona ni se usa. Cuando se han acercado a la Secretaría de Educación de Cúcuta les responden que le corresponde a la Secretaría de Educación departamental asegurar su funcionamiento. Aquello que se puede garantizar desde la Secretaría de Educación es el transporte en el puente fronterizo, pero no en las zonas veredales, pues la interventoría que se realiza allí es responsabilidad de los municipios.

Según la investigación “Aprender es más: hacer realidad el derecho a la educación en América Latina”, liderada por Reduca, la Fundación Suramericana y Empresarios por la Educación, la deserción intra anual -cuando un estudiante comienza un grado y no lo culmina- en Norte de Santander es de 3.1%¹⁰. Según este estudio, Puerto Santander supera el promedio con un 7.3% debido al desplazamiento de las familias y al conflicto armado en la zona. El estudio propone focalizar los recursos y proyectos en las zonas rurales del departamento dado que el 90% de las sedes educativas oficiales en el Norte de Santander son rurales. Frente a este tema, la Personería Municipal sostuvo que identificaron 223 menores por fuera del sistema educativo para este año a través de un proceso de preinscripción que se hizo. Reiteraron que a pesar de que Puerto Santander es el municipio con más extranjeros en su territorio a nivel porcentual, estos estudiantes no son sólo extranjeros, pues hay retornados connacionales.

El delegado de la Secretaría de Educación del departamento sostuvo que en el municipio tienen 1 establecimiento municipal, 2 urbanos y 2 rurales, es decir, un total de 5 establecimientos educativos en todo el municipio. Se ha propuesto una extensión de la

¹⁰ El reto de la educación es fortalecer las sedes rurales. La Opinión. 05/10/19. <https://www.laopinion.com.co/region/el-reto-de-la-educacion-es-fortalecer-las-sedes-rurales-184858#OP>

jornada escolar, pero esto trae consigo varios problemas debido a que implica más docentes y más personal. El Ministerio de Educación tiene clara la relación estudiante-docente, pero desconoce la realidad de la frontera. Según sus datos, la relación es 22-1 sector rural y 32-1 urbano. A pesar de estos datos oficiales, un docente en la zona rural puede tener únicamente 10 alumnos, mientras que en el sector urbano puede haber hacinamiento.

Frente a las actuaciones que se han llevado a cabo para mejorar la oferta y calidad de la educación, el delegado de la Secretaría de Educación del Departamento afirmó que publicaron la Circular 02 de 2020, el 8 de enero, con unas indicaciones para los migrantes que vienen a Colombia y que demandan educación. Según ellos, el flujo migratorio aumentó la inscripción escolar en 12.800 estudiantes para el año 2019-2020 en el departamento. A pesar de las actuaciones por parte de la Secretaría de Educación, las necesidades con respecto a la oferta de profesores, la infraestructura educativa y kits escolares sigue siendo muy evidente en el municipio. Además, sigue subsistiendo la problemática de migrantes que vienen a Colombia a estudiar sin regularizar su situación migratoria.

El delegado de la Secretaría de Educación del departamento se refirió a la Mesa de Educación en Emergencia y su importancia en el municipio. En esta mesa se trabajan problemáticas en torno al conflicto armado y la migración en torno al acceso a la educación y se articulan acciones para mejorar la problemática. Esta mesa ha tenido varios efectos positivos en el desarrollo del sistema educativo en la región puesto que tienen aliados internacionales como el Consejo Noruego, MCI, USAID, ONU y Unicef. Gracias a la gestión de la Mesa de Educación en Emergencia lograron dotar de mobiliario las sedes escolares y obtuvieron kits escolares en el año 2019.

Si bien gran parte de los obstáculos que se presentan para asegurar el derecho a la educación de la población son generados por falta de presupuesto, se presentan dificultades en la focalización y la capacidad técnica para superar este factor de riesgo. Esto, debido a que hay varios estudiantes migrantes lo cual genera una necesidad de tomar medidas diferenciales para asegurar el derecho a la educación. Además, hay una baja capacidad técnica para solucionar el mayor problema de Puerto Santander: la ausencia de cupos escolares para atender la demanda del servicio. Por otro lado, se presentan problemas de coordinación entre las entidades para prestar el servicio. Si bien la Secretaría de Educación Departamental desarrolló programas de educación en emergencias, hay discusiones frente a la competencia y asignación de recursos para asegurar el transporte de los estudiantes. La Secretaría de Educación sostiene que no puede sufragar estos costos y que es competencia del municipio. Esto se agrava aún más considerando que no hay un bus que funcione para transportar a los estudiantes. El último problema es que las acciones más efectivas han sido ejecutadas por organizaciones internacionales, lo cual resalta la poca eficacia del Estado para gestionar eficazmente este riesgo.

5. Riesgos que pueden incidir en el reclutamiento forzado de menores

Se presenta una relación entre la falta de empleo, de espacios de esparcimiento y de imposibilidad para educarse por la falta de cupos de las escuelas, con un mayor riesgo de reclutamiento forzado. La Personería municipal informó, en la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019, que la escuela de fútbol que tenía el municipio se quedó sin profesor y por ello se dejaron de lado los entrenamientos. Además, según informaron las autoridades en la misma sesión, ha habido un aumento en el consumo de droga por parte de menores; incluso en los colegios.

El principal riesgo para los niños, niñas y adolescentes tiene relación con labores que están realizando para los actores armados no estatales. Los NNA son utilizados como cobradores de extorsiones, como campaneros y para hacer rondas en los lugares de interés. Del mismo modo, algunos NNA han sido directamente reclutados y utilizados como carnada. Según información de la comunidad, los NNA reclutados corren un alto riesgo de ser desaparecidos y, si deciden reinsertarse a la vida civil, son extorsionados y amenazados. Esto representa una grave violación a los derechos humanos y al DIH en su principio de distinción.

Es fundamental que, desde el gobierno nacional, departamental y municipal, se articulen, no solamente campañas con un fin preventivo, sino que se elaboren políticas enfocadas directamente en establecer proyectos de vida, estudio o empleabilidad para los NNA. Además, se resalta que no hubo una respuesta oficial por parte de la Gobernación de Norte de Santander o el CIPRUNNA para desarrollar acciones de prevención temprana del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales, así como la protección de sus derechos fundamentales conforme al CONPES 3673. Esto muestra que hay ausencia de articulación estatal para dar una respuesta concreta a este riesgo.

6. Empleo

La comunidad se refirió a los problemas en acceso a empleo y sostuvieron que hay una conexión entre la ausencia de oferta educativa, la ausencia de ofertas laborales y el reclutamiento forzado de menores. La percepción de la comunidad es que como no hay empleo, las personas recurren a someterse a los actores armados no estatales como un medio de subsistencia económica. Además, afirman que los menores venden y consumen drogas en los centros educativos, algunas veces por orden de los actores armados no estatales. Incluso pueden presentarse casos en los que NNA que estudian sean al mismo tiempo reclutados.

4

La ausencia de empleo también está ligada a que las personas no tienen acceso a educación de calidad y, por lo tanto, no tienen conocimientos específicos para ejecutar ciertas labores. La comunidad sostiene que el SENA sólo tiene oferta de cursos de peinado y algunos otros cursos técnicos, pero no hay apoyo suficiente para estudiar otras carreras. La frecuencia para los cursos depende de las convocatorias que la regional haya abierto, pero no son permanentes. Además, como se mencionará a continuación, no existe una focalización o priorización para las víctimas del conflicto armado.

Lo anterior incide en que las personas terminen sus cursos sin tener herramientas de trabajo o proyectos productivos. La comunidad solicita al SENA que tengan una posibilidad de escoger una mayor oferta y que no se ofrezcan sólo cursos, sino que haya una variedad de técnicos disponibles para la sociedad. En ese sentido, es importante que el SENA impulse una oferta de cursos de formación que atiendan a las necesidades específicas del contexto social y económico del municipio.

El examen en el SENA es obligatorio y en esos exámenes quedan por fuera muchas víctimas porque no tienen los conocimientos necesarios para estudiar un técnico. Esto hace que se creen falsas expectativas de empleo y de educación, por lo cual la Mesa de Víctimas se abstiene de contactarse con el SENA debido a que hay una percepción de que las promesas de trabajo y de estudio son falsas. En ese sentido, las convocatorias del SENA deben tener un enfoque diferencial y pro-víctima. No pueden exigirse las mismas calidades o requisitos que al resto de personas que aspiran a un cupo en la misma institución.

Por último, un líder sostuvo que conoce cerca de 170 personas que son adultas y que quieren graduarse de bachilleres. Por consecuencia de la falta de oferta para adquirir conocimientos necesarios para el mundo laboral, a estas personas se les dificulta conseguir un trabajo.

De aquí se reitera que no hay una respuesta oficial por parte del Ministerio del Trabajo ni la Secretaría de Educación a la recomendación de la Defensoría del Pueblo para promover y fortalecer la oferta laboral a los jóvenes. Si bien el SENA presta estos servicios, es necesario tener una oferta más amplia de cursos para prevenir la vinculación de jóvenes en actividades ilícitas. Además, hay ausencia de capacidad técnica para dar respuesta a este riesgo puesto que no hubo disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos u otros para dar una respuesta concreta a esta recomendación.

7. Población migrante de la República Bolivariana de Venezuela

Según datos de Migración Colombia, con corte al 31 de octubre de 2019, el departamento de Norte de Santander tiene el segundo número más alto de personas migrantes con un total de 183.215 (11,23%), después de Bogotá que tiene 327.635 (20%). Puerto Santander ocupa el



décimo puesto del departamento con un total de 2.098 migrantes venezolanos¹¹. Sin embargo, no hay que perder de vista que Puerto Santander es el municipio más pequeño de Norte de Santander con apenas 42 km y con una población de 10.926 habitantes. Es decir, si sumamos el total de migrantes al total de la población porteña, los venezolanos en Puerto Santander representarían el 16% de la población del municipio. Si bien hay una migración pendular y otra que es binacional, es importante articular estrategias entre Migración Colombia, la fuerza pública, el gobierno departamental, local y nacional, para tener un plan de acción en caso de que se llegare a repetir una situación como la ocurrida en 2019 y que dio origen a la AT 037-19¹².

En la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019, la Personería municipal hizo especial énfasis en que el municipio no se encuentra preparado para atender un evento como el ocurrido el 22 de junio de 2019. En consecuencia, se pregunta si hay posibilidad de generar una alerta o recomendación en tal sentido, pues ni del presupuesto municipal ni las autoridades o la población están preparadas si se llegara a presentar un cruce masivo de migrantes por el puente del río Grita. Por ello insiste en la presencia del Gobierno Nacional.

Al respecto, el documento CONPES 3950 de 2018 definió la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela con una articulación nacional y con acciones a 2021 por un costo estimado de 422.779 millones de pesos. En el documento se establecieron una serie de áreas de influencia de paso y asentamiento de migrantes desde Venezuela que van desde el área 1 a la 3. El municipio de Puerto Santander se encuentra en el área 1, lo cual implica que allí:

(...) confluyen aquellos municipios que son los principales receptores de migrantes provenientes de Venezuela, especialmente porque son fronterizos y sirven tanto de punto de llegada como de despensa de abastecimiento en materia de salud y alimentación (migración pendular). El hecho de que sean puntos de entrada ha supuesto un reto para las administraciones locales, ya que en la mayoría de los casos sus capacidades institucionales no logran asistir en su totalidad a la población migrante. Casos como el abastecimiento de servicios de agua y saneamientos básico, así como de asistencia en salud son puntos clave a fortalecer¹³.

4

¹¹ Venezolanos en Colombia, corte a 31 de octubre de 2019, Migración Colombia, tomado de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-octubre-de-2019>.

¹² “El pasado 22 de junio, un estimado de 1000 personas provenientes de Boca de Grita (Estado Táchira) cruzaron frontera hacia el municipio Puerto Santander (Norte de Santander), por fuertes rumores de enfrentamientos entre grupos armados ilegales que operan en esa localidad venezolana; las familias salieron masivamente hacia Puerto Santander cruzando el puente internacional La Unión y se ubicaron tanto en viviendas de conocidos y familiares del municipio colombiano y otras 198 personas de las cuales, 77 eran niños, niñas y adolescentes y 121 adultos, fueron ubicados en el coliseo municipal, improvisado a modo de albergue”. AT 037-19, p. 5.

¹³ Consejo nacional de política económica y social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3950, Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. 23 de noviembre de 2018.

Debido a lo anterior, se instará a las entidades del orden nacional a presentar sus avances de política y presupuestales en el marco del CONPES 3950 de 2018.

En el marco de la CIPRAT departamental del 29 de enero, las autoridades de policía informaron que han aumentado los controles migratorios en la frontera. Además, el gobierno departamental afirmó que está en proceso de fortalecer el trabajo de control migratorio con Migración Colombia. Por su parte, la Secretaría de Gobierno de Norte de Santander informó que se han hecho jornadas de capacitación y sensibilización a través del deporte (rugby). Según lo afirmaron, el objetivo es construir lazos de amistad en medio de un juego de contacto el cual exige un cierto nivel de articulación.

La comunidad informó que la presencia de migrantes venezolanos en Puerto Santander es alta y existe un problema complejo en relación con la educación de los hijos de migrantes. En 2019, según afirmó la comunidad, sólo en un barrio había más de 40 niños sin estudiar.

En relación con la atención en salud de los migrantes, los líderes de las juntas de acción comunal informaron que tanto el centro de salud como la organización Médicos sin fronteras los atiende. Sin embargo, esto ha significado que se desborde la atención hacia la población migrante y se dificulte la atención para los porteños.

Finalmente, el ICBF, en el marco de la CIPRAT departamental del 29 de enero de 2020 se permitió informar que se está implementando un programa llamado vecino protector. Este programa se destinará a 40 menores hijas e hijos de migrantes venezolanos. Aunque inicialmente el programa era transitorio, los padres han venido dejando a los hijos todos los días lo cual ha modificado la estructura misma planeada. En ese sentido, el ICBF está explorando la posibilidad de convertir el espacio en un jardín infantil permanente para hijas e hijos de migrantes.

Respecto a la recomendación realizada a la Cancillería para facilitar y articular los procesos de flexibilización de las políticas migratorias para la población proveniente de Venezuela, sostienen que han realizado varias acciones con posterioridad a la expedición del CONPES, tales como la Medida de Flexibilización migratoria adoptada mediante Resolución 0872 de 2019 lo cual amplía la vigencia de los pasaportes venezolanos hasta por dos años. Se refieren al caso particular de Norte de Santander y establecen que se ha reanudado la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza -TMF-, frente a lo cual hay datos que arrojan que hay un total de 1.394.524 TMF que han sido solicitadas por ciudadanos venezolanos. También mencionan la Resolución 5797 de 2017 mediante la cual se creó el PEP y se estableció mediante Resolución 2634 de 2019 un proceso de renovación a solicitud del PEP mediante

un proceso gratuito y virtual. Hasta el 26 de octubre de 2019, Migración Colombia ha renovado 39.347 permisos.

Sostienen también que en el Norte de Santander se han expedido un total de 53.799 PEP. Por último, sostienen que se han adelantado importantes iniciativas para acercar al ciudadano a la autoridad migratoria y facilitar la migración. Por ejemplo. Se han incrementado los puestos de control migratorio, se creó la figura de Puesto Móvil de Control Migratorio se ha mantenido un sistema de apoyo para el control migratorio de venezolanos que utilizan la TMF en el Puente Simón Bolívar.

Frente a este riesgo se evidencia articulación y oportunidad en la implementación de medidas. Hay un accionar institucional concreto para responder al riesgo y varias entidades están trabajando desde sus competencias para mitigar el riesgo. Sin embargo, la comunidad reitera que es todavía necesario articular estrategias entre Migración Colombia, la fuerza pública, el gobierno departamental, local y nacional, para tener un plan de acción en caso de que se llegare a repetir una situación como la ocurrida en 2019 que dio origen a la AT 037-19. Además, la Cancillería en su respuesta se centró en responder las acciones que ha venido realizando como institución, sin centrarse en las particularidades del riesgo de Puerto Santander y sin tomar acciones concretas para este territorio frente al flujo migratorio.

8. Derecho a la salud

En la CIPRAT departamental del 21 de enero de 2020, las representantes del Instituto Departamental de Salud -IDS- recordaron a la alcaldesa que existe una directriz para contratar al personal médico desde el primer día del año y durante los 365 días. Además, agregaron que, dadas las circunstancias de migración masiva de 2019, es importante activar los grupos y labores de la entidad. Asimismo, las representantes del IDS informaron que el 25 de enero de 2020 tendría lugar la primera jornada nacional de vacunación gratuita.

Para el caso de la población migrante, las directivas del IDS informaron que se han puesto 600 mil vacunas desde 2017. Esto significa que por cada niño o niña colombiana vacunada hay 3 niños o niñas venezolanas vacunadas. Se han diagnosticado algunos casos de sarampión y lo mismo con la difteria. Sin embargo, gracias a la vacunación el IDS afirmó que se han creado barreras para evitar epidemias.

Frente a este riesgo la comunidad sostuvo que actualmente cuando se presenta una emergencia médica, los pacientes deben ir hasta Cúcuta. Sin embargo, hay una inconsistencia pues, pese a que hay dos ambulancias en el municipio, el operador de salud y el contratista se encuentra en Tibú. Con esto en mente, es importante articular

recomendaciones y estrategias entre las diferentes entidades para garantizar el acceso a la salud en el municipio.

9. Mujeres y enfoque de género

La comunidad se ha manifestado sobre los problemas asociados al machismo en Puerto Santander. La Defensoría tuvo conocimiento de un caso de feminicidio que había sucedido apenas semanas antes, en el cual un hombre acuchilló a su pareja y ésta quedó con graves heridas. Hay varios casos similares, pero no hay presencia de la Comisaría de Familia debido a que sólo llevan a cabo procesos de alimentos.

A pesar de esta realidad, se han ejecutado proyectos para prevenir la violencia basada en género. Por ejemplo, se está ejecutando un proyecto denominado “Mujeres empoderadas que inciden para disminuir violencias basadas en género en zonas de frontera Norte de Santander” donde se busca fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones y la sociedad civil para mejorar la atención y generar acciones de prevención de violencias basadas en género de las mujeres migrantes, retornadas y de acogida en los municipios focalizados mediante una estrategia técnica pedagógica de los actores involucrados en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, Puerto Santander y Tibú¹⁴. Desde la institucionalidad se pretende dar asistencia técnica a las instituciones responsables de atención y prevención para mejorar su capacidad de respuesta. Además, se pretende trabajar para mejorar la ruta de atención y para empoderar a las mujeres mediante procesos de formación, información, reflexión y divulgación.

También hay problemas asociados al trabajo sexual en el territorio. En un principio eran venezolanas que recurrían a subsistir mediante este trabajo durante el auge del flujo migratorio. Sin embargo, algunas personas han sostenido que este fenómeno ha disminuido debido al control de los actores armados no estatales y muchas de ellas están trabajando ahora en bares. El trabajo sexual está asociado a la necesidad de oportunidades laborales. Socialmente, se evidencian burlas y discriminación contra las mujeres que ejercen trabajo sexual y contra aquellas que decidieron apartarse de este trabajo para dedicarse a ser meseras.

Hace falta un trabajo de caracterización del riesgo y de oferta institucional en las calles para estudiar la preocupante realidad del municipio con respecto a violencia intrafamiliar y casos de feminicidio. Aunque se evidencia un intento de coordinación entre entidades para dar asistencia técnica a las instituciones responsables y para mejorar la respuesta a los

¹⁴ Mujeres empoderadas para disminuir la violencia basada en género en cinco municipios de Norte de Santander. 30/12/19. <http://www.corprodinco.org/mujeres-empoderadas-para-disminuir-la-violencia-basada-en-genero-en-cinco-municipios-de-norte-de-santander/>

riesgos diferenciales que presentan las mujeres, se deben generar estrategias concretas y coordinadas para ejecutar programas especiales para las mujeres.

10. Atención a víctimas del conflicto armado

La recomendación 5 de la Alerta Temprana se refiere a la necesidad de realizar una asignación presupuestal y técnica que permita implementar acciones contempladas en los planes departamentales y municipales de prevención y contingencia para proteger a las comunidades en riesgo. Se ha trabajado en este plan de contingencia y en este momento se encuentra aprobado, además, fue remitido a la UARIV para que envíen sus observaciones.

Según la comunidad, no se han otorgado las ayudas humanitarias necesarias ni las indemnizaciones para las víctimas. Estas atenciones deben ser agendadas y son muy demoradas, por lo cual no existe una respuesta eficiente por parte de las entidades encargadas para dar una atención adecuada a las víctimas del conflicto armado. La comunidad no conoce quién es el secretario de víctimas ni qué hace, por lo cual quieren reactivar la mesa de víctimas donde se realizaba un trabajo social con las víctimas que era eficiente y proactivo. Esta iniciativa se perdió con la administración que finalizó en 2019, pero se realizó un plan de mesa que fue terminado el 5 de diciembre y enviado a la Personería debido a que es la secretaría técnica encargada.

Con respecto a la atención psicosocial, se evidencia una ausencia de servicio en el municipio. Anteriormente tenían PAPSIVI y no volvieron a priorizar el municipio. Hay víctimas que todavía preguntan por estos funcionarios porque eran muy importantes y tenían mucha presencia en Puerto Santander. Finalmente, la comunidad sostiene que la única atención psicosocial que se presta en la actualidad es por parte de la Comisaría de Familia.

Con respecto a la disposición de realizar asignación presupuestal y técnica que permita implementar las acciones contempladas en los planes de prevención y contingencia, la Unidad de Víctimas sostiene que creó la herramienta Vivanto y el Aplicativo SISPAE para que las personas puedan acceder al apoyo en Atención Humanitaria Inmediata. Además, a través de una mesa de trabajo, la administración municipal de Puerto Santander recibió asistencia técnica para acceder a los recursos allí designados. Por otro lado, se acordaron las condiciones con la Gobernación de Norte de Santander para que los municipios de cada jurisdicción puedan acceder al apoyo subsidiario en la entrega de ayuda o atención humanitaria. Aquí, se pactó un techo presupuestal de COP 667.395.000 para los municipios con incapacidad presupuestal. A pesar de esto, sostienen que una dificultad es que el municipio no ha formalizado el apoyo subsidiario con la Unidad incluso aunque se realizó acompañamiento.

Respecto a la disposición de realizar misiones humanitarias periódicas para monitorear los riesgos advertidos e implementar medidas en el marco del Plan de Contingencia, la UARIV sostiene que se socializó la Alerta Temprana el 16 de septiembre con el ente departamental y la administración municipal de Puerto Santander con el fin de instar a autoridades locales a propiciar espacios de coordinación y verificación humanitaria. En respuesta a esto, se convocó al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición para coordinar las acciones de verificación humanitaria y medidas de protección individual y colectiva. La UARIV, tan pronto tiene conocimiento de un evento, da inicio a la verificación y ampliación de la información y desarrolla acciones para orientar a la víctima ante la autoridad competente.

En un seguimiento posterior de la UARIV, sostuvieron que el rol de la entidad también se circunscribe a la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas. Además, debe tenerse en cuenta que existen claras responsabilidades de las autoridades del orden territorial (departamental y municipal) para desarrollar programas y proyectos con el fin de atender integralmente a las víctimas. Se resaltó que este es el caso frente a la ampliación de riesgo de la AT 037 de 2019, frente a lo cual la UARIV resaltó que trabajan fuertemente para dar asesoría técnica y acompañamiento a las autoridades territoriales para la formulación y actualización del Plan de Contingencia y la implementación de la ayuda humanitaria, para que éstos atiendan las emergencias y mejoren su capacidad de respuesta.

Se constató que ninguna entidad respondió a las recomendaciones frente al plan de contingencia, salvo la UARIV. Sin embargo, en la respuesta de la UARIV se evidencia un intento de coordinación entre varias entidades para lograr una protección de la población. Además, se evidencian problemas con respecto a la armonía interinstitucional debido a que no hay respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo. Además, no hay una comunicación efectiva entre ciertas entidades. Por ejemplo, la UARIV sostuvo que una dificultad es que el municipio no ha formalizado el apoyo subsidiario con la Unidad a pesar de que se realizó un acompañamiento previo. A pesar de estos problemas, las entidades han coordinado conjuntamente cómo ejecutar el plan de contingencia y se ha buscado constituir una unidad estatal en la respuesta institucional.

Conclusiones:

Como primera conclusión, según el análisis presentado en el acápite sobre evolución del escenario del riesgo, así como el seguimiento a la respuesta institucional, la Defensoría del Pueblo reafirma no solo la persistencia sino en la agudización del riesgo, al cual se suma su expansión hacia municipios colindantes. Por su parte, el grado de cumplimiento de las autoridades recomendadas en el marco de la AT 037 de 2019 ha sido bajo.

Hay varios elementos que se destacan de la respuesta institucional para el caso concreto. En primera instancia, el accionar institucional no se realizó de manera oportuna, pues de las 21 instituciones u órganos de asesoría y coordinación recomendados, sólo 4 dieron respuesta a la emisión de la Alerta Temprana. No se evidenció rapidez y eficacia en la implementación de medidas para prevenir violaciones a los DDHH y al DIH en tanto las respuestas por parte de las entidades se dieron varios días después de la emisión de la Alerta Temprana. Si bien la CIPRAT respondió dentro de los 10 días siguientes a la emisión¹⁵, la UARIV respondió 20 días después y la Cancillería aproximadamente 50 días después. Hay poca capacidad técnica por parte de las entidades para adoptar medidas de reacción ante los riesgos advertidos debido a que sólo hubo respuesta de un 14% de las recomendaciones.

Además, de las pocas entidades que respondieron, algunas se limitaron a explicar las acciones que tienen programadas en el territorio sin responder al escenario de riesgo concreto. Por ejemplo, la Cancillería se refirió a los esfuerzos que han venido llevando a cabo para facilitar la migración de venezolanos en el país, pero no especifican cómo las actuaciones que han venido realizando están encaminadas a favorecer los procesos territoriales relacionados con la atención en salud, vinculación laboral y acceso a oferta educativa.

Hay algunas entidades que no respondieron formalmente a la recomendación emitida por la Defensoría del Pueblo, pero en la valoración en terreno se constató que están ejecutando acciones con miras a cumplir con ellas. Por ejemplo, se ha trabajado en el plan de contingencia de la recomendación 5 y en este momento se encuentra aprobado. Además, fue remitido a la UARIV para que envíen sus observaciones.

Por otro lado, hay una focalización baja en la implementación de las medidas, pues no hubo respuestas diferenciales por parte de las entidades que tuviesen en cuenta las particularidades de la población, el territorio y los sectores sociales específicos. Por ejemplo, la Cancillería no respondió a la recomendación relacionada con que las medidas tuviesen un enfoque diferencial de transcurrir de vida, de género y étnico, salvo por la mención que hacen de crear permisos especiales de trabajo y educación.

Además, el resto de las entidades frente a las cuales se solicitaron medidas diferenciales, no dieron respuesta a la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, la Gobernación de Norte de Santander no respondió a la recomendación de desarrollar una estrategia de atención y rehabilitación para las personas habitantes de calle, tampoco a la solicitud de proteger a las mujeres trans y cisgénero que realizan trabajo sexual o que son víctimas de explotación

¹⁵ Cumpliendo con lo estipulado en el artículo 15 del Decreto 2124 de 2017 con respecto a las Alertas Tempranas de inminencia: “La CIPRAT hará seguimiento dentro de los diez (10) días siguientes a la emisión de la alerta de inminencia para analizar el impacto de las medidas adoptadas y la continuidad del riesgo”.

sexual y tampoco a la solicitud de prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, ni la CIPRUNNA, ni el ICBF ni la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales respondieron a la solicitud de desarrollar acciones para prevenir el reclutamiento y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el territorio. Por último, ni el Ministerio de Trabajo, ni el de Educación, ni las Secretarías de Educación departamentales y municipales dieron una respuesta a la recomendación de fortalecer la oferta educativa y laboral de los jóvenes para prevenir la delincuencia juvenil, el consumo de sustancias y el reclutamiento en la región.

Con respecto a la coordinación de las instituciones llamadas a superar el riesgo, se evidencia una mediana gestión en términos de fluidez y armonía en la constitución de una unidad estatal en la respuesta institucional. La UARIV se comunicó con varias entidades para llevar a cabo las recomendaciones de manera conjunta. Por ejemplo, se conformó una mesa de trabajo para que la administración municipal de Puerto Santander pudiese acceder a los recursos y también se acordaron condiciones con la Gobernación de Norte de Santander para el acceso a apoyos subsidiarios.

Sin embargo, aunque las entidades están haciendo esfuerzos por comunicarse y trabajar en conjunto para ejecutar las recomendaciones a cabalidad, no hay información que compruebe que están haciendo seguimiento para verificar que cumplen con las recomendaciones. Por ejemplo, la UARIV cumplió con la labor de comunicarse con las demás entidades e instó a las autoridades a propiciar espacios de coordinación. Sin embargo, no se hizo seguimiento para verificar que el plan de acción que organizaron fuese efectivamente ejecutado. Además, la misma UARIV sostiene que no existe una armonía interinstitucional debido a que el municipio no ha formalizado el apoyo subsidiario a pesar de que ellos hubiesen realizado un acompañamiento. Sumado a esto, hubo algunas entidades que no se comunicaron con otras a las cuales se les dio la misma recomendación. Por ejemplo, la recomendación que se hizo a Migración Colombia buscaba que hubiese una articulación con la Gobernación de Norte de Santander y las autoridades municipales de Puerto Santander, mas no se evidencia un trabajo en conjunto con las demás entidades en su respuesta. Además, la mayoría de las entidades recibieron recomendaciones conjuntas que implicaban un trabajo interinstitucional, y varias de ellas no dieron respuesta a la Defensoría del Pueblo.

En la valoración en terreno se constató una problemática con respecto a la seguridad de la población y la presencia de los actores armados no estatales. Las fuerzas armadas informaron que conocían de la Alerta Temprana y que desplegaron una serie de medidas en respuesta a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, no hubo una respuesta institucional oficial, por lo cual las actuaciones de las fuerzas armadas sólo son conocidas

debido a la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019. Allí, sostuvieron que se ha asesorado al municipio para desplegar unidades que hagan presencia militar en la zona.

Ahora bien, las autoridades de Puerto Santander hicieron énfasis en que los índices de seguridad son los más altos debido a que no ha habido homicidios. Sin embargo, esto no concuerda con la información aportada por la Defensoría del Pueblo con respecto a la consumación del riesgo de la Alerta Temprana 037 de 2019. Según este oficio, se han constatado hechos de homicidio, desplazamiento y desapariciones desde la fecha de emisión de la Alerta Temprana. Con esto en mente, aunque los datos de la Fiscalía, la Policía y la Gobernación apuntan a que hay altos niveles de seguridad en la zona, los datos aportados en el oficio de la Defensoría del Pueblo evidencian una realidad de silenciamiento y ausencia de denuncias oficiales por parte de la población afectada. A ello, se suma que en la semana del 3 febrero ocurrió el homicidio de una mujer joven en Puerto Santander y, a la fecha del presente informe, aún no se conocían las circunstancias de tiempo y modo en que sucedieron los hechos.

Con respecto a la protección de líderes comunales, sociales y políticos se reitera que la CIPRAT departamental decidió construir una ruta individual de protección de líderes de DDHH. La Gobernación se ha reunido con el Ministerio de Interior, entidades de la Policía y la UNP para iniciar la construcción de esta ruta. Actualmente no hay una ruta colectiva definida para la protección de líderes sociales y sumado a esto, en el trabajo de grupo focal de las juntas de acción comunal los líderes manifestaron que uno de ellos fue amenazado y que no hubo interés por parte de la Alcaldía ni por parte de la Gobernación para atender el riesgo en el que se encontraba.

Uno de los problemas más evidentes en Puerto Santander en la actualidad es la garantía del derecho a la educación. Varias autoridades, incluidas la Personería Municipal, la Secretaría de Educación y la Alcaldía Municipal, sostuvieron que el mayor problema en el municipio es la oferta de cupos escolares. Además, hay ausencia de docentes, kits escolares e infraestructura. Otro problema que se evidencia en Puerto Santander es el crecimiento desproporcionado de personas que demandan educación como consecuencia del flujo migratorio desde Venezuela. Por último, varios estudiantes estudian en zonas diferentes a las de su domicilio y la Secretaría de Educación municipal ha tenido que sufragar gastos de transporte para asegurar que las personas accedan a este servicio sin trabas injustificadas. En lo referente a progreso con respecto al derecho a la educación, mencionan que se instauró una Mesa de Educación en Emergencia donde se han podido articular acciones para mejorar las problemáticas en torno a la educación ligadas al conflicto armado y a la migración.

La ausencia de cupos escolares, la falta de empleo y la ausencia de espacios de esparcimiento repercute en un riesgo frente al reclutamiento forzado de menores. El

principal riesgo para los niños, niñas y adolescentes tiene relación con labores que están realizando para los actores armados no estatales. Los niños, niñas y adolescentes son utilizados como cobradores de extorsiones, como campaneros y para hacer rondas en los lugares de interés. Según información de la comunidad, los niños, niñas y adolescentes reclutados corren un alto riesgo de ser desaparecidos y, si deciden reinsertarse a la vida civil, son extorsionados y amenazados. La comunidad aduce que hay una conexión entre la ausencia de oferta educativa, la ausencia de ofertas laborales y el reclutamiento forzado de menores. La percepción de la comunidad es que, como no hay empleos, las personas recurren a someterse a los actores armados no estatales como un medio de subsistencia económica.

Hay información preocupante con respecto a la situación de la población migrante venezolana en Puerto Santander. En la sesión de constatación del 9 de diciembre de 2019, la Personería municipal hizo especial énfasis en que el municipio no se encuentra preparado para atender un evento como el ocurrido el 22 de junio de 2019 con respecto a una migración masiva por parte de venezolanos. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo insta a las autoridades a presentar sus avances de política y presupuestales en el marco del CONPES 3950 de 2018, relativo a facilitar las políticas migratorias y a la estrategia de atención para migrantes venezolanos. La comunidad informó que la presencia de migrantes venezolanos en Puerto Santander es alta y que existe un problema complejo en relación con la educación de los hijos de migrantes. En relación con la atención en salud de los migrantes, los líderes de las juntas de acción comunal informaron que tanto el centro de salud como la organización Médicos sin fronteras los atiende. Sin embargo, esto ha significado que se desborde la atención hacia la población migrante y se dificulte la atención para los porteños.

Con respecto a la situación actual de las mujeres en Puerto Santander se evidencia un problema asociado al machismo y otro asociado al trabajo sexual. Se han evidenciado casos de feminicidio en la región frente a lo cual no hay suficiente presencia estatal o programas diseñados para prevenir la violencia basada en género. Frente al trabajo sexual, se evidenció un aumento debido al flujo migratorio desde Venezuela. La comunidad sostiene que estas mujeres son víctimas de discriminación y violencia debido al trabajo que realizan y también se sostiene que ha habido un aumento en las enfermedades de transmisión sexual en la región.

Recomendaciones:

1. A la Procuraduría General de la Nación que, conforme a su función preventiva y disciplinaria, tome acciones concretas con el fin de asegurarse de que las entidades incluidas en la Alerta Temprana 037 de 2019 den una respuesta oficial a las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo para asegurar una respuesta

institucional oportuna y coordinada. Además, si lo considera pertinente, que inicie las investigaciones disciplinarias a que haya lugar en el marco de la Ley 734 de 2002.

2. Al Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, desplegar acciones para capacitar a la fuerza pública de Puerto Santander en derechos humanos y DIH, conforme al Decreto 4100 de 2011 y sus modificaciones.
3. A la Fiscalía General de la Nación, presentar ante la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Técnica del CIPRAT, un informe en el que se detallen las actividades desarrolladas por la entidad para investigar las conductas punibles cometidas en Puerto Santander, al igual que la capacidad técnica desplegada para dar respuesta a la Alerta Temprana 037 de 2019. El informe deberá ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.
4. A la Fiscalía General de la Nación, desplegar funcionarios a Puerto Santander como respuesta a la presencia intermitente de la institución en la zona para asegurar el acceso a la justicia de la población y para facilitar la interposición de denuncias penales.
5. A la Fiscalía Seccional, investigar de oficio las conductas punibles que son descritas en los oficios de consumación de la Alerta Temprana 037 de 2019 conforme al artículo 250 de la Constitución. Esto, con el fin de asegurar el acceso a la justicia para aquellas víctimas de homicidio, desaparición forzada, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y demás conductas delictivas descritas en el oficio de consumación.
6. A la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio de Interior, formular e implementar una estrategia para promover la participación de los líderes sociales de Puerto Santander conforme al Decreto 695 de 2003, como una respuesta al debilitamiento e inoperancia de las juntas comunales en el municipio a raíz del quebrantamiento paulatino sobre el tejido social que han ejercido los grupos armados sobre las comunidades de la región. La formulación de la estrategia, así como los pasos de su implementación deberán ser remitidos a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.
7. Al Ministerio de Interior y la Unidad Nacional de Protección, diseñar una ruta colectiva de acción para proteger a los líderes sociales de Puerto Santander en el marco del Decreto 1066 de 2015 con base en las definiciones de activistas, activistas sindicales, dirigentes o representantes, dirigentes políticos y dirigentes sindicales,

entre otros. La ruta de acción deberá ser remitida a la Defensoría en un término no mayor a 30 días.

8. A la Secretaría de Educación de Norte de Santander, estudiar la posibilidad de sufragar los costos para que el bus del municipio de Puerto Santander entre en funcionamiento nuevamente para asegurar el transporte de los niños, niñas y adolescentes a los centros educativos. Además, que en conjunto con la Alcaldía municipal y los directores de los centros educativos se continúen desarrollando programas de educación en emergencia para proteger y restaurar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en Puerto Santander.
9. A la secretaría de educación de la Gobernación de Norte de Santander para que, que en conjunto con Migración Colombia, realicen una caracterización con el fin de determinar los cupos educativos disponibles de acuerdo con la realidad de la frontera y el fenómeno migratorio de Venezuela para determinar concretamente las necesidades presupuestales del municipio. Dada la situación de emergencia sanitaria y la posible dificultad para caracterizar la población migrante, la Defensoría solicita que, inicialmente, se pueda informar en un término no mayor a 30 días, con qué información cuentan y cuántos cupos necesitarían inicialmente para garantizar el derecho a la educación a los menores migrantes registrados, así como las necesidades presupuestales en la materia para el municipio de Puerto Santander.
10. Al ICBF, la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía municipal de Puerto Santander, activar la Ruta de Prevención del reclutamiento forzado, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes a través de la formulación de una ruta de acción que contemple acciones de prevención y protección posterior al reclutamiento en cumplimiento con las obligaciones estipuladas en el Código de Infancia y Adolescencia, el CONPES 3673 de 2010 y el Decreto 1581 de 2017. La ruta de acción deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.
11. Al ICBF, informar sobre el estado de implementación de la medida Vecino protector destinada a proteger a 40 menores hijas e hijos de migrantes venezolanos. La información deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 30 días.
12. A la Cancillería y Migración Colombia, presentar sus avances de política y a presupuestales en el marco del CONPES 3950 de 2018 y la Ley 1873 de 2017, con el fin de estudiar la efectividad en la ejecución de la estrategia de acción para la atención de la población migrante venezolana. 4

13. A la Gobernación de Norte de Santander y al Instituto de Salud Departamental, que articulen y resuelvan los problemas de competencia territorial para garantizar la eficiencia en la prestación del servicio de salud. Específicamente, que solucionen la inconsistencia logística relacionada con la respuesta a emergencias médicas que han dificultado el traslado de las personas atendidas y que deben hacerlo en Tibú a pesar de la presencia de dos ambulancias en el municipio.
14. A la Alcaldía de Puerto Santander, la Secretaría de la Mujer de Norte de Santander y la Comisaría de Familia, diseñar una ruta de acción para prevenir el machismo, la violencia de género y la discriminación ligada al trabajo sexual en el municipio de Puerto Santander. La ruta de acción deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

Proyectó: Michael Monclou - Profesional de Seguimiento - Juliana González - Analista Regional
Revisó: Astrid Suarez PE G19, Laura Barona V. PEG20
Aprobó: Mateo Gómez Vásquez
Archivado en: AT 037-19
Consecutivo Dependencia: