

11 ABR. 2019

Copia

Bogotá D.C., 5 de abril de 2019

Doctora
NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior
Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la
Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)
Carrera 8 No 12B-31
Bogotá D.C



Referencia: Seguimiento Alerta Temprana No. 008-18 para Guaduas y Chaguaní (Cundinamarca)

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, y en este sentido, tal y como lo establece el art. 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”.

Vale la pena destacar que en consonancia con lo establecido en el numeral 3 - art. 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”.

Además del cumplimiento de su misión Constitucional, el seguimiento a la gestión institucional del riesgo y a la evolución del mismo realizado por la Defensoría del Pueblo, se orienta a dar cumplimiento a lo establecido en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, así como a la normatividad derivada del mismo.

Por ejemplo, como parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Defensoría del Pueblo enmarca su gestión en la elaboración de insumos que entre otros, permitan a la precitada comisión avanzar en la evaluación de la respuesta institucional y la determinación del impacto de los resultados de la gestión promovida desde el Estado, en la desarticulación de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 10 del Decreto Ley 154 de 2017 y en general, para dar cumplimiento a las funciones asignadas a dicha Comisión.

Adicional a ello, corresponde a la entidad proporcionar al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 895 de 2017, los

Página 1 de 17

Carrera 9 No. 16-21 - Bogotá D.C
PBX: (57) (1) 314 7300- Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 27/06/2017



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

Es por lo anterior, que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo monitorea y valora las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado, a través de las Alertas Tempranas, definidas por el Decreto 2124 de 2017 como “documento(s) de advertencia de carácter preventivo emitido(s) de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno Nacional para la respuesta estatal”.

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

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 008 de 2018 para los municipios de Guaduas y Chaguaní (Cundinamarca), emitida el 22 de enero de 2018, sobre la base de las obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los Derechos Humanos de quienes están sometidos a su jurisdicción, que asume el Estado colombiano.

Para los efectos, la labor de seguimiento realizada se elaboró con base en el Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT, en donde se abordan dos categorías de análisis: Desempeño Institucional y Goce Efectivo de Derechos, a partir de las que se determina un índice de gestión institucional del riesgo frente a las Alertas Tempranas emitidas, y a partir del cual la conclusión de los resultados de la gestión institucional puede enmarcarse en cualquiera de las siguientes categorías: incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio, cumplimiento alto y pleno cumplimiento.

Adicional a lo anterior, se toma en cuenta la *evolución de la situación de riesgo*, a partir de un análisis de la evolución de la dinámica del conflicto armado y su correlativo impacto sobre los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Del análisis efectuado, se concluirá si permanece o no la situación de riesgo advertida por medio de la AT. No. 008-18.

EVOLUCIÓN DEL RIESGO

Valoración del actual escenario de riesgo

Como lo señaló la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana AT- No. 008-18, la expansión de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) a Guaduas desde la región del Magdalena Medio supuso una disputa con los reductos de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) que ejercían hasta entonces un control relevante de las rentas ilegales procedentes del tráfico y distribución de sustancias psicoactivas, el cobro de extorsiones, y los préstamosgota a gota. En un primer momento, la transformación de este escenario se expresó en un incremento de los homicidios en Guaduas y Chaguaní.

Pasados algunos meses, se presume que los jefes de ambas estructuras habrían establecido una suerte de "acuerdo de entendimiento" y esto, a su vez, habría derivado en el asesinato de ex integrantes de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio -ACMM- que no siguieron las directrices impartidas por los jefes de esas estructuras, como ya había advertido el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Progresivamente, los homicidios decrecieron y, como se aventuraba en la citada alerta, se establecería un escenario de control 'hegemónico' en estos territorios derivado de la "asociación" de ambas agrupaciones -especialmente en el municipio de Guaduas-.

Como bien observa el Centro Nacional de Memoria Histórica, la intensidad de las formas de violencia contra la población civil depende del nivel de competencia territorial entre grupos armados y su "anclaje social"¹. Cuando existe una dinámica de control absoluto de uno o varios grupos armados, como actualmente se podría observar en los territorios analizados, "la violencia tiende a disminuir y a ser más selectiva"², de allí que el control se exprese de manera "discreta" o menos visible ante la Fuerza Pública y las autoridades locales, por medio conductas que difícilmente o rara vez son denunciadas ante los mecanismos formales de la justicia, como la extorsión, los desplazamientos forzados, los préstamosgota a gota y las amenazas.

Algunas de las zonas más afectadas por esta forma de control quasi absoluto por parte de los grupos ilegales, serían las veredas de Rioseco, San Juan de Remolino, Despensas, Guaduero y Peladero y Versalles. Informaciones comunitarias han manifestado que allí se estarían fortaleciendo económicamente los reductos de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, a partir de su presunta relación funcional con miembros de las AGC provenientes de la región del Magdalena Medio.

Entre los propósitos de estos grupos se encuentra principalmente el control sobre diversos mercados ilegales, entre estos la comercialización de droga, el cobro de extorsiones y/o los préstamosgota a gota.

¹ Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, 2013, p. 38.

² Ibídem.

Las poblaciones que habitan en las cabeceras municipales o los epicentros de inspecciones como Puerto Bogotá, han señalado la persistencia de estas economías y su especial afectación a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), quienes por la actual situación de vulnerabilidad y falta de inversión social a su favor, se ven tentados a hacer parte de las redes ilegales, particularmente aquellas dedicadas a la venta de droga. En consecuencia, se considera posible que en las zonas urbanas del municipio de Guaduas, particularmente, ante el control ejercido por agrupaciones y estructuras ilegales, puedan ocurrir homicidios selectivos, amenazas de exterminio social o desplazamientos en contra de este grupo poblacional, altamente vulnerable y sobre el cual suelen reposar señalamientos de distinto orden que los asocian como supuestos responsables de la alteración de la convivencia y la seguridad ciudadana.

A este grupo social se suman comerciantes de ambos municipios, líderes y lideresas. Líderes(as) y miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC), así como líderes(as) sociales han referido sentir en riesgo sus vidas y la continuidad de su labor, debido a que han identificado presuntas conductas irregulares por parte de quienes intervienen en el desarrollo de megaproyectos viales en la región y, por temor ante posibles represalias, han optado por abstenerse de denunciar.

Además de los grupos posdesmovilización, habitantes de las zonas rurales han referido la presencia esporádica de personas que se identifican como "guerrilleros" o integrantes de presuntas "disidencias" de las FARC-EP, en zonas rurales de Chaguaní, como Llano del Platanal -límitrofe con Guaduas y San Juan de Ríoseco-, así como en el municipio de Guaduas, en límites con los municipios de Capárrapí y Útica, zonas otrora bajo control o influencia de los Frentes 42 y 22 de las FARC-EP. En otros casos, se ha hecho referencia a la presencia ocasional de personas que cubren sus rostros, en inmediaciones de las zonas donde se ubica la infraestructura energética que se ubica en el municipio de Guaduas.

Aunque al menos en apariencia se trataría de hechos dispersos y poco estructurados de posibles reductos guerrilleros, las comunidades rurales que habitan o laboran en estas zonas han expresado su temor frente a posibles atentados que puedan acarrear afectaciones a sus derechos. Concretamente, existe temor entre la población civil que habita y trabaja en estos sectores rurales, ante un posible incremento de los actos de extorsión y amenazas en su contra provenientes de estas agrupaciones en posible proceso de recomposición. Particularmente vulnerables son los(as) campesinos(as), comerciantes, ganaderos, así como líderes y lideresas comunitarios, quienes pueden ser objeto de diferentes presiones e intimidaciones que conlleven a posibles atentados contra la vida e integridad o desplazamientos forzados.

En lo que corresponde a factores de vulnerabilidad en Guaduas y Chaguaní, subsisten aquellos que soportan el escenario de riesgo advertido mediante la AT No. 008-18³. Para efectos del presente documento, se reiteran particularmente las vulnerabilidades

³ Defensoría del Pueblo - SAT, *Alerta Temprana No. 008-18 para Guaduas y Chaguaní (Cundinamarca)*, pp. 28-34.

territoriales que continúan propiciando la presencia de grupos ilegales. Entre estas se encuentran: i) la ubicación de Guaduas como eje de interconexión entre el norte, noroccidente y el centro del país, situación que incentiva la expansión de mercados ilegales; y ii) una amplia red de proyectos viales y energéticos susceptibles de ser extorsionados por medio de cobros por protección o ser objeto de ataques con posibles efectos indiscriminados sobre la población civil.

Respecto a este último aspecto, y como ha sido señalado en la AT No. 008-18 y así lo han referido las autoridades locales en consejos de seguridad⁴, Guaduas cuenta con sectores estratégicos asociados a la infraestructura petrolera (Ecopetrol) y las torres de energía del sector rural.

A juicio de este Despacho, los riesgos provienen, de una parte, de posibles ataques armados provenientes de grupos como el ELN o reductos de antiguas estructuras de las FARC-EP que contaron con presencia en estos territorios⁵, en contra de la infraestructura energética y vial que se despliega en zonas rurales y urbanas de los dos municipios. Sin embargo, dicha vulnerabilidad también puede estar dirigida hacia la población que se oponga a los intereses o impactos asociados a la ejecución de megaproyectos en el territorio, susceptibles de atizar diversos conflictos sociales y ambientales. Estas poblaciones pueden quedar a merced de actos violentos de agrupaciones ilícitas respaldadas por terceros, que busquen preservar el *statu quo* en el territorio y minimizar posibles afectaciones a sus intereses.

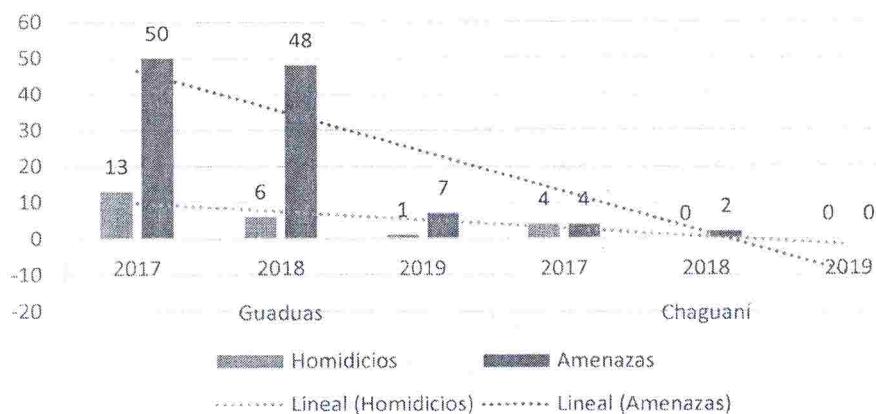
Hechos relevantes en el marco del escenario de riesgo

Como se señaló anteriormente, con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana No. 008-18, se ha evidenciado una reducción significativa de los homicidios ocurridos en jurisdicción de Chaguaní y Guaduas. Estadísticas del Observatorio de Criminología de la Policía Nacional permiten encontrar, por ejemplo, que en el año 2018 y en lo que va corrido de 2019, no se han registrado homicidios en Chaguaní; mientras que en Guaduas se observó una disminución del 46% de los casos registrados, con respecto a los hechos que tuvieron lugar durante ese período en 2017. Vale resaltar que entre enero y diciembre 2017 el total de homicidios en Guaduas fue de 13 casos, mientras en Chaguaní esta cifra correspondió a cuatro (4).

⁴ Cfr. Acta de consejo de seguridad efectuado el día 09/02/2018.

⁵ De acuerdo con la Alerta Temprana No. 008-18, la infraestructura energética de Guaduas ha sido blanco de ataques provenientes del ELN, en hechos ocurridos hace aproximadamente cuatro años.

NÚMERO DE HOMICIDIOS Y AMENAZAS EN GUADUAS Y CHAGUANÍ PERÍODO 2017-2019



Datos Procesados por el SAT. Fuente: Observatorio de Criminología de la Policía Nacional. Corte 28 de febrero de 2019.

Respecto a los casos de homicidio registrados en Guaduas en 2018, tres (3) tuvieron lugar en zonas rurales e igual número en zona urbana. Así mismo, tres casos (3) fueron ejecutados con arma de fuego, dos (2) con artefacto incendiario al interior de la cárcel La Esperanza - situación por demás preocupante respecto a la garantía de Derechos Humanos al interior del citado establecimiento carcelario- y el caso restante con arma blanca al interior de una vivienda ubicada en la cabecera municipal. Aun cuando no es factible afirmar que la totalidad de los homicidios registrados responda a los escenarios de riesgo advertidos en la AT No. 008, estos casos sí podrían ser un indicador de su persistencia en Guaduas. Vale resaltar también que estos casos se han presentado en algunas veredas y barrios que fueron previamente señalados en el documento de advertencia.

Entre los casos perpetrados, se resalta el homicidio ocurrido el 29 de marzo de 2018, sobre la vía que comunica a Guaduas con Chaguaní, donde presuntos sicarios atentaron contra la vida de un hombre de 37 años de edad quien se presume había pertenecido a las ACMM. Según información comunitaria, los hechos que rodearon el homicidio pudieron inscribirse en pugnas por el ejercicio del control sobre mercados ilegales en el municipio o bien a una retaliación para asegurar el dominio del territorio. En todo caso, las autoridades adelantan las investigaciones respectivas.

Fecha	Municipio	Barrio	Zona	Clase de sitio	Edad	Sexo	Arma empleada
03/02/2018	GUADUAS	INS. PUERTO BOGOTA	URBANA	VIAS PUBLICAS	44	MASCULINO	ARMA DE FUEGO
21/02/2018	GUADUAS	VER. CEDRALES	RURAL	CARCELES	35	MASCULINO	ARTEFACTO INCENDIARIO
21/02/2018	GUADUAS	VER. CEDRALES	RURAL	CARCELES	24	MASCULINO	ARTEFACTO INCENDIARIO
29/03/2018	GUADUAS	CAMINO REAL	URBANA	VIAS PUBLICAS	37	MASCULINO	ARMA DE FUEGO
06/06/2018	GUADUAS	VER. SAN JUAN DE REMOLINO	RURAL	FINCAS Y SIMILARES	61	MASCULINO	ARMA DE FUEGO
23/07/2018	GUADUAS	CARLOS LLERAS	URBANA	DENTRO DE LA VIVIENDA	52	MASCULINO	ARMA BLANCA CORTOPUNZANTE
21/01/2019	GUADUAS	INS. PUERTO BOGOTA	RURAL	CARCELES	27	MASCULINO	ARMA BLANCA / CORTOPUNZANTE

Datos Procesados por el SAT. Fuente: Observatorio de Criminología de la Policía Nacional - Corte 28 de febrero de 2019

En lo que concierne al comportamiento de las amenazas, estadísticas a disposición de la Policía Nacional permiten encontrar que en los municipios de Chaguaní y Guaduas, se denunciaron dos (2) casos de amenazas en 2018 en el primero, y 48 casos en el segundo, de los cuales, 36 casos de amenazas se dieron en contra de hombres, y 12 contra mujeres. De las 50 amenazas que se denunciaron en 2018 en los dos municipios, se evidencia que la mayoría de los casos involucran personas de dos grupos etarios: jóvenes entre 28 y 35 años de edad, y adultos jóvenes de entre 36 y 50 años. Frente a las extorsiones que se presentaron en ambos municipios en 2018, se puede evidenciar que en Chaguaní se presentó un caso contra una mujer de 65 años en la vereda el Retiro, mientras que en el municipio de Guaduas se registraron seis (6) casos, tres (3) en el área urbana, y e igual número en el área rural.

Este riesgo se plantea en ambos municipios, teniendo en cuenta que los grupos armados ilegales que están presentes en la zona de estudio de la AT 008-18, pueden estar acudiendo a esta práctica para mantener o dinamizar su control territorial y social en zonas estratégicas de ambos municipios, especialmente donde existen corredores que unen el centro con el norte y noroccidente del país. Sin embargo, las amenazas y demás formas de violencia de los grupos armados ilegales no se restringen al desarrollo de economías ilegales en el territorio. Algunos hechos, como la mal llamada "limpieza social" o los actos intimidantes contra personas que denuncian posibles prácticas irregulares develan un posible propósito de control e injerencia sobre los procesos sociales de las comunidades.

Conviene resaltar que, a inicios de agosto de 2018, se conoció de la distribución de un panfleto con amenazas en contra de un periodista de Puerto Boyacá, suscrito por quienes se autodenominaron 'Los Paisas', quienes advertían que atentarían contra su vida debido a sus reportajes sobre presuntas irregularidades medioambientales de empresas petroleras y el expendio de droga. Se sabe por fuentes primarias del SAT que ese mismo panfleto habría circulado entre la población de Puerto Bogotá, en el municipio de Guaduas.

Página 7 de 17

Aunque el monitoreo del SAT no permite identificar la presencia de un grupo denominado 'Los Paisas' en los municipios objeto de advertencia, es claro que este tipo de mecanismos son efectivos en la instauración de un ambiente de zozobra tendiente a imponer el silencio entre quienes denuncian públicamente la ocurrencia de acciones que se interponen a los intereses de distintos sectores económicos, políticos o sociales. El hecho de que el panfleto haya sido conocido por pobladores de zonas externas a Puerto Boyacá, puede representar así una advertencia hacia el resto de la población de las Provincias del Magdalena Bajo y del Magdalena Centro (Cundinamarca) para evitar que actos de denuncia como los realizados desde la prensa, se repliquen en otras zonas de influencia de megaproyectos.

Ahora bien, los homicidios y las amenazas por sí mismas no permiten dimensionar la continuidad de los impactos humanitarios del accionar de grupos armados ilegales en el territorio. A estas se suman otras prácticas mucho más discretas y sofisticadas en su ejecución como el cobro de extorsiones. Según habitantes rurales y urbanos de Guaduas, por ejemplo, aun cuando se han reducido los homicidios, las extorsiones persisten, y someten a la población a una sensación colectiva de terror, funcional a los propósitos económicos y sociales de los grupos armados ilegales.

Fuentes comunitarias han señalado que en veredas como Guaduero, Peladero, Rioseco, San Juan de Remolino, Despensas y el casco urbano de Guaduas, se viene presentando un incremento en las extorsiones mediante la modalidad de chances ilegales, y cobros de préstamos por medio delgota a gota, por parte de miembros de los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC. En otros casos, se ha informado sobre la ocurrencia de llamadas extorsivas por parte de personas que se autodenominan como 'Águilas Negras'.

La realización o amenaza de ocurrencia de este tipo de hechos violentos, puede haber tenido como efecto colateral o intencional el desplazamiento de algunas víctimas. De acuerdo con datos del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- con corte a 01 de marzo de 2019, en la vigencia 2018 se desplazaron del municipio de Guaduas dos personas. Aunque estos datos contrastan con los diez (10) desplazamientos reconocidos por esa entidad en 2017, son un indicador de la subsistencia de este riesgo para la población.

En Chaguaní, donde la dinámica de violencia reporta una menor intensidad en comparación con Guaduas, no obstante, se considera factible que amenazas y extorsiones continúen teniendo lugar, en virtud de los permanentes intercambios comerciales y sociales que su población sostiene con el municipio de Guaduas, principal centro económico de la Provincia del Bajo Magdalena de Cundinamarca.

Por último, se debe referenciar como un hecho de altísima gravedad el homicidio por sicariato del fiscal seccional de Guaduas, Edgar Alonso Giraldo Ramírez, en horas de la mañana del 8 de marzo de 2019 - en plena vía pública del municipio- lo que representa una violación de los derechos a la vida y a la integridad personal, y una infracción del Derecho Internacional Humanitario -DIH-, al tiempo que da cuenta de la consumación de los riesgos

advertidos por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 008-18. Sin lugar a dudas los atentados contra la vida de funcionarios judiciales encargados de la investigación de conductas delictivas en este tipo de contextos de violencia, no solamente afectan la independencia judicial, sino que además incentivan la impunidad afectando así las garantías mínimas para la convivencia democrática.

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

Sesión de Seguimiento CIPRAT: 02 de febrero de 2018

GESTIÓN ESTATAL DEL RIESGO

De acuerdo con la información aportada por las entidades competentes, se destaca el propósito de las Autoridades locales de activar oportunamente las instancias de coordinación y seguimiento a las recomendaciones de la Alerta Temprana 008-18, así como de promover acciones orientadas a la prevención en términos del diseño de instrumentos tales como los planes de prevención y contingencia, avances en el diseño de la ruta de prevención del reclutamiento forzado, entre otros. Pese a ello, puede decirse que la gestión promovida ha sido esencialmente de tipo formal, sin que se identifiquen acciones efectivas para la mitigación o disuasión del escenario de riesgo advertido.

En este sentido, se encontró que la gestión institucional promovida a partir de los espacios de articulación interinstitucional activados, se ha enfocado en una importante proporción a lograr la superación de la Alerta Temprana *per se*, entre otras, porque se considera que “trae consecuencias económicas en tanto hay personas que se abstienen de desplazarse hacia el municipio” -como lo manifestó el Secretario Administrativo del Municipio de Guaduas en Consejo de Seguridad del municipio de Guaduas realizado el 21 de marzo de 2018, según Acta No. 06 de 2018-, o porque los hechos victimizantes que tuvieron lugar en el municipio se reducen a situaciones de orden “pasional” o a hechos que tienen lugar por el accionar de delincuencia común. De hecho, llama la atención la observación realizada en Consejo de Seguridad del 07 de mayo de 2018, en el que se recomendó “que todas las actividades que se adelanten, lleven la palabra PREVENCIÓN” como si la denominación de las acciones adelantadas fuera suficiente para mitigar o disuadir el riesgo advertido.

Así mismo, la información aportada por las entidades y la verificación en terreno realizada, permitió establecer que aunque marginal, la respuesta estatal activada frente al riesgo advertido en los municipios de Guaduas y Chaguaní, se dio esencialmente a través de medidas de Fuerza Pública, mientras que no se evidenciaron acciones excepcionales con enfoque de garantía de derechos, orientadas a mitigar o a disuadir el riesgo por parte de las demás entidades competentes. Lo anterior puede explicar el hecho de que la gestión institucional no haya logrado mitigar o disuadir el riesgo advertido por la Defensoría del Pueblo.

Si bien se observa que el Ejército Nacional y la Policía Nacional adoptaron medidas para el fortalecimiento de sus unidades en los municipios advertidos, remitieron a las autoridades

civiles los respectivos requerimientos para el fortalecimiento de su capacidad de gestión y asistieron permanentemente a los diferentes espacios de coordinación y reuniones con población civil convocadas para la verificación de necesidades en materia de seguridad, así como para obtener información sobre posibles situaciones de riesgo, la Fuerza Pública continúa con dificultades de orden operativo, que se evidencian en las sucesivas comunicaciones remitidas al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, en las que insisten, por ejemplo, en la necesidad de "trasladar el Comando de Distrito de Policía, por cuanto en las noches por falta de personal no se pueden trasladar a sitios alejados del casco urbano", o de "contar con el pie de fuerza policial suficiente para llegar a implementar más acciones represivas y actividades de investigación". A su vez el Ejército Nacional se refiere a que hay una "zona gris de interés criminal" en la frontera entre los municipios de Guaduas y Chaguaní, y que "el Batallón No. 28 hace presencia en veinticinco (25) municipios de los que Chaguaní es el más alejado, el Batallón No. 38 tiene jurisdicción en el municipio de Guaduas".

Adicional a ello, es preciso llamar la atención sobre la realización de jornadas de apoyo al desarrollo⁶ que no solo podrían estar violando el principio de distinción del DIH y poniendo en riesgo a la población civil, principalmente a niños, niñas y adolescentes -NNA-, sino que con la realización de este tipo de jornadas coordinadas con autoridades civiles, se fortalece la militarización de la vida civil sobre estos territorios.

Al respecto, es importante mencionar que, aunque el Código de Infancia y Adolescencia⁷ obliga al Estado a asegurarse de que los niños, niñas y adolescentes no sean utilizados en "actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares", la información aportada por el Ejército Nacional permite constatar la realización de actividades de esta naturaleza en los municipios advertidos.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar el deber de protección de las personas civiles, de aquellos peligros procedentes de las operaciones militares, de manera que el Estado y en el caso concreto, la fuerza pública, dada su condición de garante, debe implementar todas las medidas que sean necesarias para que el peligro de la población sea el mínimo posible en cumplimiento eficiente de las funciones constitucionales. En el entendido de que la función principal del Ejército Nacional en este caso, no es la de proporcionar asistencia social a las comunidades, son las autoridades civiles las que se encuentran en la obligación de garantizar -y si es preciso, canalizar los aportes que quiera

⁶ Se adopta definición contemplada en Informe Defensorial "Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de paz en Colombia (2014): "Se entiende por acciones o jornadas cívico militares, aquellas actividades de carácter civil dirigidas a NNA, adelantadas por fuerzas de seguridad del Estado, las cuales tienen por objetivo generar confianza y acercamiento a la población civil, principalmente a NNA. Entre estas se encuentran acciones como jornadas recreativas, jornadas de salud, entrega de kits escolares o sanitarios, entre otras de la misma naturaleza. A pesar de las implicaciones que tienen dichas actividades frente al principio de distinción" (p. 43).

⁷ Art. 41 Obligaciones del Estado. 29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.

realizar el Ejército Nacional en esta zona- sin poner en riesgo a la población a través de la realización de las precitadas jornadas.

De otra parte, se destaca la concurrencia de entidades del orden nacional directamente en el territorio, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, Colombia Joven, la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, con el fin de brindar asistencia técnica para que las entidades municipales pudieran contar con los mecanismos e instrumentos de prevención requeridos para hacer frente a los riesgos advertidos, entre otros, la Ruta de Prevención de Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, los Planes de Contingencia y el Plan Integral de Prevención a violaciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

No obstante lo anterior, esta gestión no es sostenida en el tiempo, sino que la presencia de estas entidades fue a través de ejercicios y actividades puntuales. Como lo menciona el ICBF, “Chaguaní no fue priorizado para la vigencia 2018”, y tal y como lo destaca la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, “actualmente no se cuenta con acompañamiento técnico en el nivel territorial para el departamento de Cundinamarca, pero se adelantan acciones directamente desde el nivel nacional”.

Esta situación evidencia que el énfasis de la gestión institucional se concentró en acciones coyunturales, muchas de ellas enmarcadas dentro de la realización de una Feria de Servicios, cuando en realidad lo que se requiere es una presencia del Estado en el territorio que sea sostenida en el tiempo.

Se identificó además, que a la par con el desconocimiento por parte de las autoridades del escenario de riesgo advertido y su reducción a un asunto de delincuencia común, las autoridades hacen alusión de manera reiterada a la falta de denuncia como una problemática que dificulta su trabajo, o como una situación que ratifica la seguridad en el municipio por ausencia de denuncias de hechos victimizantes. Sin embargo, y conforme se manifestó al inicio del presente documento, el actual escenario de riesgo supone el ejercicio de mecanismos de control que en sí mismos, y ante las dificultades de operatividad de la oferta institucional en la vastedad de estos territorios, han desincentivado las denuncias entre la ciudadanía.

No hay evidencia de que se hayan promovido acciones orientadas a abordar las dificultades en materia de denuncia, por ejemplo, a través de la activación de mecanismos que promuevan investigaciones con celeridad a cargo de la Fiscalía General de la Nación frente a los diferentes hechos ocurridos en los municipios de Guaduas y Chaguaní, e inclusive, y/o que se orienten a develar responsabilidades económicas y políticas de aquellos hechos que tuvieron lugar en el marco del accionar de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM).

Frente a lo anterior, es pertinente resaltar que la noción restrictiva del conflicto armado de la que parten las autoridades al momento de abordar la Alerta Temprana 008-18, omite la

obligación que se tiene frente a las víctimas, de examinar las circunstancias en que se ha producido una grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, el contexto del fenómeno social, para así determinar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno como vínculo de causalidad necesario para establecer la condición de víctima al amparo de la Ley 1448 de 2011.

Como bien lo destaca la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, una noción amplia del conflicto, no circunscribe el conflicto armado a situaciones de confrontación armada, o actividades de determinados actores armados o en ciertas zonas geográficas, sino que ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano⁸. Las zonas grises que supone la confluencia de múltiples actores irregulares, desde grupos armados ilegales hasta expresiones de delincuencia organizada y común con efectos en los derechos de la población, demandan por tanto una atención integral del Estado que, ante cualquier duda sobre la relación de un hecho con el conflicto armado o no, tienda siempre a dirimir cualquier inquietud a favor de la víctima y de su derechos.

En cuanto al abordaje de factores de vulnerabilidad en los municipios objeto de advertencia, se destaca la articulación realizada con el Consejo de Política Social en el municipio de Guaduas, así como algunas de las gestiones promovidas por el ICBF a través de su unidad móvil. Sin embargo, como bien lo resalta esta misma entidad, se evidenció una serie de situaciones asociadas a desempleo, falta de acceso a la educación formal, pobreza extrema, descuido de los padres, desconocimiento de la norma de derechos de los niños, niñas y adolescentes, falta de ocupación del tiempo libre, microtráfico, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes -ESCNNA-, violencia intrafamiliar, embarazo adolescente, a lo que se suma lo expresado por la Policía Nacional respecto a la necesidad de mejorar el estado de las vías. Sobre estos asuntos, la gestión institucional resultó muy restringida en términos de capacidad de cobertura, y con un muy bajo impacto en la transformación de dichas condiciones.

Tampoco hay evidencia del desarrollo de una estrategia que busque abordar los diferentes eslabones que intervienen en la producción, procesamiento, distribución y consumo de Sustancias Psicoactivas -SPA-, ni que pretenda generar sistemas de crédito alternativos que promuevan el acceso de las comunidades a opciones de financiamiento adicionales a los préstamosgota a gota, ni se evidencia el desarrollo de una estrategia sostenida que busque hacer de los colegios y sus inmediaciones, entornos protectores para NNA, pues las acciones desarrolladas en este sentido, se orientaron al desarrollo de talleres y charlas puntuales y esporádicas.

No se encontraron tampoco acciones que se orientaran a abordar las situaciones de amenaza basadas en género, y en general, no hay evidencia de que las acciones promovidas se adelantaran con criterios de enfoque diferencial de género o de ciclo vital, teniendo en cuenta las particularidades y características específicas de los riesgos advertidos.

⁸ Ver Sentencia C-781-12

Frente a los conflictos surgidos con ocasión de la titulación de predios que pertenecieron a los narcotraficantes, no se evidencia celeridad en las gestiones para legalizar su tenencia. De hecho, la gestión de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-frente al escenario de riesgo advertido, se restringió a la participación dentro de la Feria de servicios y a la promoción de jornadas de diligenciamiento del Formulario de Inscripción de sujetos de ordenamiento - FISO- en los municipios advertidos. De acuerdo con la información aportada con respecto al caso de la Hacienda Veracruz, ubicada en la Vereda Guacamayas, se encuentra que este tipo de acciones no son suficientes, y que se requieren medidas mucho más contundentes para abordar los conflictos que se generan a partir de intereses en torno a la titulación de predios que se encuentran en extinción de dominio.

Con relación a la acción promovida por la Unidad Nacional de Protección -UNP-, se encuentra que la misma no estuvo orientada por los criterios de eficiencia y oportunidad, y que no se desplegaron mecanismos de articulación interinstitucional para fortalecer los canales de comunicación con las autoridades territoriales y posibilitar la atención inmediata de cualquier situación de amenaza o riesgo.

Frente a esto, vale la pena insistir en el hecho de que “corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a “las autoridades competentes”, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin.”⁹

CONCLUSIONES

Este Despacho considera que la situación de riesgo para la población civil en Guaduas y Chaguaní (Cundinamarca) sigue siendo ALTA. Se reitera la probabilidad de ocurrencia de violaciones masivas a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad y de las libertades civiles y políticas, así como posibles infracciones al DIH en contra de la población asentada en las zonas que conforman la localización geográfica del riesgo de la Alerta Temprana No. 008-18.

Así mismo, y con base en la información aportada por las diferentes entidades, se evidencia que la gestión estatal es BAJA frente a las recomendaciones contenidas en la AT 008 de 2018, pues como puede establecerse del análisis realizado en el apartado anterior, las acciones promovidas por las autoridades competentes cobijaron de manera residual, restringida y no en su totalidad a la población en riesgo, o en otros casos, no se realizó de manera oportuna

⁹ Sentencia 00463 de 2018 Consejo de Estado

y no involucró acciones excepcionales orientadas a la mitigación del riesgo extraordinario advertido por la Defensoría del Pueblo.

Por lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la responsabilidad del Ministerio del Interior de articular a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida, oportuna y con la debida diligencia, se le exhorta una vez más para que realice las actuaciones pertinentes que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades en riesgo identificadas en el documento de advertencia y, en caso de que se falte a ellas, se promuevan los procesos disciplinarios y penales a que haya lugar en coordinación con la Procuraduría General de la Nación.

Así mismo, en virtud de lo consagrado en el Decreto 2124 de 2017 se insta nuevamente a las instituciones concernidas en el presente informe a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la población civil. En especial se recomienda:

1. Al Ministerio del Interior, coordinar con el Gobernador departamental de Cundinamarca y los Alcaldes municipales de Guaduas y Chaguaní, la elaboración de un plan de acción para la implementación de la Política Pública de Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades adoptada mediante Decreto 1581/2017, y en donde se establezcan acciones concretas y plazos asignados para la implementación de cada una de las estrategias y de la gestión institucional allí prevista. Dicho Plan de Acción debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.
2. Al Gobernador departamental de Cundinamarca, diseñar un Plan de Acción con plazos y productos concretos, que se oriente a fortalecer la capacidad técnica, humana y financiera de las Personerías municipales de Guaduas y Chaguaní. Dicho Plan de Acción debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.
3. A la Consejera Presidencial para la Juventud -Colombia Joven-, a los Alcaldes Municipales de Guaduas y Chaguaní y al Gobernador departamental de Cundinamarca, a avanzar en el diseño, ejecución y seguimiento al impacto de una Política Pública municipal de juventud, que se oriente a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos de los y las jóvenes de los municipios de Guaduas y Chaguaní. Para lo anterior agradecemos remitir un cronograma de gestión para lograr lo anterior, el cual debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

4. Al Ministro de Salud y Protección Social, a los Alcaldes Municipales de Guaduas y Chaguaní y al Gobernador departamental de Cundinamarca, a avanzar en el diseño, ejecución y seguimiento al impacto de una Política Pública municipal que se oriente al abordaje integral, articulado y continuo del consumo de sustancias psicoactivas, así como a la prevención de la vinculación a la oferta de dichas sustancias. Para lo anterior agradecemos remitir un cronograma de gestión para lograr lo anterior, el cual debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

5. Al Gobernador departamental de Cundinamarca, al Ministro de Defensa Nacional, y a los Alcaldes municipales de Guaduas y Chaguaní, diseñar un Plan de Acción con plazos y productos concretos, que se oriente a fortalecer la capacidad operativa de la Fuerza Pública en los municipios advertidos, de manera que sus patrullajes en áreas rurales puedan ser constantes, inclusive en horas de la noche. Dicho Plan de Acción debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

6. Al Ministro de Defensa, instar a la Fuerza Pública a suspender la realización de jornadas de apoyo al desarrollo en los municipios de Guaduas y Chaguaní, que involucren la participación de niños, niñas y adolescentes, en consonancia con las disposiciones contenidas en el numeral 29 del artículo 40 -Obligaciones de la sociedad- de la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, que insta evitar la utilización de niños, niñas y adolescentes en “actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares”.

7. Al Gobernador departamental de Cundinamarca, a los Alcaldes municipales de Guaduas y Chaguaní, a la Consejera Presidencial para las Regiones, a la Directora de la Agencia de Desarrollo Rural y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, para que presenten a la Defensoría del Pueblo una estrategia para atender las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población rural y urbana de los municipios de Guaduas y Chaguaní, detallando las inversiones en infraestructura social y económica para garantizar el acceso a servicios sociales, productividad, empleabilidad, desarrollo agrario, fortalecimiento institucional y protección ambiental.

Se sugiere que dicha estrategia incorpore acciones y recursos concretos para abordar los fenómenos de desempleo, barreras de acceso a la educación formal, pobreza extrema, ausencia de espacios para la ocupación del tiempo libre en niños, niñas y adolescentes, consumo y vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes -ESCNNA-, abandono o trato negligente en niños, niñas y adolescentes, violencia intrafamiliar y embarazo adolescente. El Plan de Acción para el diseño de la estrategia y/o cronograma de implementación debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no

Página 15 de 17

considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

A los Alcaldes municipales de Guaduas y Chaguaní, a la Gobernación Departamental de Cundinamarca, al Director de la Unidad Nacional de Protección y al Ministro de Defensa, desarrollar una estrategia interinstitucional que se oriente a garantizar la protección de individuos y comunidades en situación de riesgo extraordinario, a través de medidas efectivas y oportunas que fortalezcan la coordinación con autoridades municipales, y se orienten hacia el Goce Efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la libertad de las comunidades e individuos en riesgo extraordinario. Realizar la presentación de esta estrategia en el marco de un Consejo departamental de seguridad y remitir a la Defensoría del Pueblo. El Plan de Acción para el diseño de la estrategia y/o cronograma de implementación debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

8. A la Ministra del Interior y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, adelantar una jornada de fortalecimiento con funcionarios públicos de los municipios de Guaduas y Chaguaní, en temas relacionados con las responsabilidades y acciones concretas que debe desplegar el Estado frente a la Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Remitir a la Defensoría del Pueblo, copia de la Convocatoria y/o memorias de la jornada realizada en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

9. Al Fiscal General de la Nación, a la Ministra de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, diseñar un Plan de Acción con plazos y productos concretos, que se oriente a fortalecer la capacidad técnica, humana y financiera del sistema de Justicia en los municipios de Guaduas y Chaguaní, de forma tal que se aumente su capacidad de respuesta. El Plan de Acción debe ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

10. A la Fiscalía General de la Nación, realizar y socializar en un Consejo de Seguridad Departamental ampliado, un informe sobre los resultados de las investigaciones, judicializaciones y condenas obtenidas con relación a los hechos victimizantes que tuvieron lugar en los municipios de Guaduas y Chaguaní entre 2017, 2018 y lo que va corrido de 2019. Remitir copia del Informe a la Defensoría del Pueblo y/o Acta del respectivo Consejo de Seguridad en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

11. A la Directora de la Agencia Nacional de Tierras, presentar un informe a la Defensoría del Pueblo en el que se detalle el número de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica de los municipios de Guaduas y Chaguaní, que ha recibido acompañamiento y asesoría técnica para acceder a bienes inmuebles rurales sobre los que recaigan o hayan recaído acciones de extinción de dominio, precisando el estado en el que se encuentra cada solicitud. Remitir el Informe a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a tres (3) meses considerando el alto riesgo expuesto en el presente oficio y en caso de no considerar adecuada esta estrategia, manifestar por medio de un oficio las razones que les llevan a esa conclusión.

Sin otro particular, agradecemos que los respectivos informes frente a las actuaciones y medidas derivadas de la Alerta Temprana y del presente documento, sean remitidos al Sistema de Alertas Tempranas a más tardar el día 05 de julio de 2019.

Nota: Este documento NO subsume la Alerta Temprana 008 de 2018.

Cordialmente,



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

100522
Revisó y Aprobó: Mateo Gómez Vásquez
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de DDHH y DIH
Archivado en: Alertas Tempranas 2019
Consecutivo Dependencia: 404001-0352/19