

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2020

10-1056-20

Doctora

ALICIA ARANGO OLMOS

Ministra del Interior

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

Ministerio del Interior

secretariaciprat@mininterior.gov.co

Carrera 8 No. 12B - 31

Bogotá D.C.

Referencia: Seguimiento Alerta Temprana No. 054-18 para los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel (Putumayo).

Respetada Ministra:

En el marco de las funciones de la Defensoría del Pueblo, remito el presente Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana N° 054-18, del 20 de junio de 2018, para los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel (Putumayo). Lo anterior conforme lo establecen la Ley 24 de 1992, el numeral 3 - art. 5 del Decreto 025 de 2014 y el Decreto 2124 de 2017.

Conviene señalar que, de conformidad con lo reglado mediante el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, el presente Informe da cuenta de la evolución del escenario de riesgo advertido mediante la Alerta en mención y efectúa un seguimiento a la gestión institucional del riesgo. Conforme el art. 4 del Decreto en mención, el seguimiento comprende todas aquellas “[...] actividades tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido [...]”.

Cabe subrayar que factores como la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones estatales, son también fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano¹, y que en dicho sentido, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo tienen como fin último generar impactos estructurales en materia de prevención, protección y no repetición de violaciones de derechos humanos, y como fines inmediatos la disuasión, mitigación o superación del riesgo advertido.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párr. 192

Dentro de las obligaciones referidas, valga resaltar el deber del Estado colombiano de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones interindividuales², entendido como el deber jurídico de prevenir razonablemente, bajo el estándar de debida diligencia, posibles violaciones a los derechos humanos de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, cuando existe conocimiento previo de un riesgo cierto, inmediato y determinado³.

Hechas las consideraciones anteriores, la presente comunicación tiene por objeto informar, en virtud del artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, el nivel de cumplimiento estatal a las recomendaciones emitidas en la Alerta Temprana No. 054-18 para los municipios de Valle del Guamuez (Inspección El Placer, Inspección Jordán Guisia, Inspección El Tigre, Consejo Comunitario de Villa Arboleda) y San Miguel (Corregimiento de Puerto Colon y Resguardo San Marcelino) en el departamento del Putumayo, a la luz de las *obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los Derechos Humanos en cabeza del Estado colombiano*.

En primera instancia, se presentará un balance de la evolución del contexto de amenaza con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana, destacando las principales dinámicas de violencia emprendidas por los actores armados fuente del riesgo y sus impactos sobre los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Acto seguido, se analizará la gestión institucional al riesgo advertido por medio de la Alerta y se formularán recomendaciones en materia de disuasión, prevención y atención dirigidas a las autoridades competentes de salvaguardar los derechos de la población civil focalizada en riesgo en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel.

Esta valoración del desempeño institucional resulta de la observación desde el punto de vista de las obligaciones de respeto, protección y garantías de no repetición, consagradas en los instrumentos internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos ratificados por el Estado colombiano.

² Responsabilidad por acciones de terceros- Drittwirkung

³ En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que para que exista un incumplimiento de la obligación positiva del Estado de prevenir violaciones de derechos humanos debe verificarse que: (i) al momento de los hechos existía una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, (ii) las autoridades conocían o debían tener conocimiento, y (iii) no adoptaron las medidas razonables y necesarias para prevenir o evitar ese riesgo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rodríguez Vera vs. Colombia, Sentencia del 14 de noviembre de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 287, párr. 523; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123).

Conviene destacar que, de acuerdo con la complejidad del escenario de riesgo descrito en la Alerta, se formularon recomendaciones a veintisiete (27) entidades: siete (7) del orden regional⁴ y veinte (20) de carácter nacional⁵.

Estas recomendaciones estuvieron dirigidas a: i) Contrarrestar el accionar de los grupos armados ilegales que hacen presencia en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel (disuasión, mitigación o control del riesgo), ii) Prever el suministro de adecuada y eficaz atención y ayuda humanitaria a la población civil que llegará a ser afectada por las dinámicas que sustentan el escenario de riesgo advertido (garantía anticipada de acción humanitaria), iii) Fortalecer las capacidades humanas, sociales y jurídicas de líderes/as comunitarios/as, autoridades étnicas, defensores/as de derechos humanos, docentes de los municipios referidos (fortalecimiento social y comunitario), y iv) Robustecer las capacidades técnicas, presupuestales y humanas de entidades públicas con acciones, programas o políticas en el territorio advertido (fortalecimiento institucional).

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

El Seguimiento aquí efectuado responde a las categorías de análisis previstas en el Protocolo Interno *“Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas”*, a través del cual se conjuga y justiprecia la respuesta institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir o mitigar el riesgo.

Para este efecto, el Protocolo determina una valoración de gestión institucional del riesgo frente a las Alertas Tempranas, que responde al análisis del Desempeño Institucional y la efectividad de las medidas para garantizar los derechos fundamentales, a partir de los cuales, los resultados de la gestión institucional pueden enmarcarse en cualquiera de los siguientes niveles: incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio, cumplimiento alto y pleno cumplimiento.

⁴ Alcaldías de Valle del Guamuez y San Miguel, Gobernación del Putumayo, Procuraduría Regional Putumayo, Personerías Municipales de Valle del Guamuez y San Miguel, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia- Corpoamazonía.

⁵ Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa y Fuerza Pública, Alta Consejería para el Posconflicto, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para las Víctimas, Unidad Nacional de Protección, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Agencia para Renovación del Territorio. Adicionalmente se formularon recomendaciones para la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos y la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y la Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Armados Ilegales (CIPRUNNA)

Las variables e indicadores que componen el índice de gestión institucional tienen su origen en la jurisprudencia constitucional, incluyendo los Autos No.178 de 2005 y No. 218 de 2006, y particularmente el Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 a la Sentencia T-025 de 2004, en el que se resalta la necesidad de *“una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT”*⁶. Así, la valoración de la categoría de Desempeño Institucional, antes referida, es el resultado de una función que combina los siguientes componentes:

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

Como criterio hermenéutico y/u orientador en materia de oportunidad, es preciso señalar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha perfilado un “plazo razonable” como parámetro lógico a favor de quienes operan la garantía de diligencia debida por parte de las autoridades estatales⁷. Adicionalmente, el estándar ha sido utilizado de

⁶ Valga indicar que con ocasión del Decreto 2124 de 2017, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT- se transformó en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT-. Los criterios de oportunidad, coordinación y efectividad se han conservado respecto de la respuesta estatal en el marco de los Autos de Seguimiento No. 700 de 2018 y 360 de 2019 a la Sentencia T-025 de 2004.

⁷ En su concepción tradicional, el estándar del “plazo razonable” deriva de la interpretación sistemática de las garantías judiciales reconocidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho a la protección judicial contemplado en el artículo 25 del mismo instrumento, y hace referencia a la duración total de un procedimiento judicial hasta el proferimiento de la sentencia definitiva, en clave de garantizar justicia, verdad y reparación por violaciones a los derechos humanos. A partir de la Sentencia del Caso Baena Ricardo y otros del 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana extendió dicha cláusula a los procedimientos administrativos en el entendido los mismos podrían afectar la garantía de derechos económicos,

manera reciente por los órganos del Sistema para recomendar a los Estados Partes adopten *“medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales”*, incluyendo políticas públicas puntuales⁸.

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

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

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

Una vez emitida la Alerta Temprana No. 054 el 20 de junio de 2018, el Ministerio de Interior, como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y con fundamento en el artículo 14 del Decreto 2124 de 2017, convocó Sesión de Seguimiento para el día 04 de julio de 2018. Surtida la diligencia en mención, fueron aportadas por esta Cartera Ministerial varias recomendaciones a

sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, de los migrantes y el ambiente, exigidos en numerosos casos en actuaciones no judiciales.

⁸ En el párr.38 del Informe “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH recomienda a los Estados “promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia [...]”. En similar sentido, la Comisión recomendó en el párr. 239 del Informe “Derecho a la verdad en las Américas” refiriéndose a las Comisiones de la Verdad “[...] garantizar condiciones adecuadas para la creación y funcionamiento [...], y deben adoptar las medidas pertinentes para implementar efectivamente las recomendaciones formuladas por dichas Comisiones, en un plazo razonable”. La Comisión también ha recomendado “Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas”, tal como se lee en el párr. 15 del Informe “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.”

través de Oficio OF118-27407-DGT-3100 del 17 de julio de ese mismo año, las cuales fueron remitidas a las autoridades concernidas en la Alerta.

Desde la emisión de la Alerta No. 054 de 2018, se recibieron diferentes reportes de acción de las entidades con recomendaciones a cargo, como se ilustra en la tabla a continuación:

Tabla 1. Reportes recibidos por el Sistema de Alertas Tempranas

ENTIDAD	FECHA DE RESPUESTA
Ministerio de Defensa y Fuerza Pública	3-sep-2018
	16-nov-2018
	19-nov-2018
	21-nov-2018
	08-abr-2019
	7-may-2019
	04-oct-2019
Ministerio de Justicia	1-nov-2018
Ministerio de Educación	22-mar-2019
Ministerio del Interior	17-jul-2018
	25-oct-2018
	30-oct-2018
	23-ago-2019
	05-dic-2019
Ministerio de Salud	21-dic-2018
	26-dic-2018
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	23-nov-2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	31-oct-2018

Departamento Nacional de Planeación	13-nov-2018
Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos	16-nov-2018
Agencia para Renovación del Territorio	30-oct-2018
Agencia Nacional de Tierras	No envió información
Agencia de Desarrollo Rural	13-jul-2018 16-nov-2018
Alta Consejería para el Posconflicto	No envió información
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	28-jun-2018
Unidad Nacional de Protección	18-jul-2018 1-nov-2018
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	5-jul-2018 16-jul-2018 11-dic-2019 07-ene-2020
Prosperidad Social	8-nov-2018
Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos armados ilegales (CIPRUNA).	No envió información
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	No envió información
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	No envió información
Consejo Superior de la	No envió información

Judicatura	
Gobernación del Putumayo	No envió información*
Alcaldía de Valle del Guamuéz	No envió información
Alcaldía de San Miguel	No envió información
Procuraduría Regional Putumayo	No envió información
Fiscalía General de la Nación	2-nov-2018
Personería Municipal de Valle del Guamuéz	No envió información
Personería Municipal de San Miguel	19-mar-2019
Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)	e julio de 2018

*La Gobernación del Putumayo asistió sin embargo a las reuniones de constatación desarrolladas entre el 13 y 16 de mayo de 2019 por el Equipo del SAT.

Con el propósito de subsanar la ausencia de información identificada y conforme al Protocolo de Seguimiento de la Defensoría Delegada, del 13 al 15 de mayo de 2019 este Despacho adelantó labores de constatación en terreno, en las que se celebraron reuniones interinstitucionales con distintas entidades entre ellas: Gobernación de Putumayo, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Unidad Nacional de Protección, Policía Nacional y Ejército Nacional.

Asimismo, entre los meses de mayo y junio de 2019, se llevaron a cabo una serie de reuniones bilaterales con integrantes de comunidades y sectores identificados en riesgo, con el propósito de indagar sobre la efectividad en la implementación de las medidas recomendadas en la superación del escenario advertido. De manera reciente y en el marco de la Mesa por la Protección a la Vida del Putumayo, que tuvo lugar los días 02 y 03 de marzo del presente año, se recabaron diversas apreciaciones de líderes/as y personas defensoras de Derechos Humanos, pertinentes a la situación actual de riesgo en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuéz.

Con base en la información suministrada por las Instituciones compelidas en las recomendaciones, los resultados de la visita de constatación en terreno y los aportes recabados durante la Mesa por la Vida del Putumayo, se presenta el siguiente balance a la gestión institucional ante el riesgo advertido en la Alerta Temprana No. 054 del 20 de junio de 2018.

Vale señalar que el presente Informe toma en cuenta las medidas adoptadas e implementadas para encarar el riesgo advertido en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez durante segundo semestre del 2018 y el año 2019, periodo inmediatamente posterior a la expedición de la Alerta No. 054 de 2018 y que institucionalmente recayó en las salientes administraciones municipales y departamentales 2016-2019.

En este sentido, la gestión del riesgo no se interrumpe o suspende en virtud del cambio de administración, pues se trata de un ejercicio institucional donde, para asegurar su continuidad, se espera las actuales alcaldías de San Miguel y Valle del Guamuez, así como la Gobernación del Putumayo, hayan recibido documentación suficiente y detallada de los correspondientes Informes de Empalme, Gestión y Rendición de Cuentas. Respecto de las entidades del orden nacional con recomendaciones a cargo sea también la oportunidad de reiterar la necesidad de contar de manera periódica con sus reportes de acción, sin que la transición de mandatarios locales afecte dicha obligación.

Esta circunstancia enfatiza que el análisis de la gestión del riesgo se realiza desde la comprensión de la arquitectura constitucional, considerando las obligaciones jurídicas de las entidades concernidas y, por tanto, sus mandatos institucionales. En lógica propositiva, el presente análisis posibilita también para las administraciones actuales la posibilidad de apersonarse de buenas prácticas, lecciones aprendidas y nuevas metodologías para prevenir riesgos derivados de graves violación a los derechos humanos e infracciones al DIH.

Habiéndose formulado los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, y estando en curso la construcción y/o actualización de otros instrumentos de política pública de prevención y protección, entre ellos, Planes Integrales de Prevención, Planes de Acción Territorial, Planes de Contingencia, se hace imperativo abogar por el robustecimiento y armonización de dichas herramientas, así como por las partidas presupuestales suficientes que garanticen su operativización. En virtud del principio de anualidad del presupuesto se espera que los entes territoriales concernidos asignen los recursos suficientes para responder a las eventuales necesidades humanitarias que se presenten en su territorio conforme a la evolución del riesgo de este informe. Adicionalmente, que escenario de riesgo descrito en la AT No. 054-18 y la evolución del riesgo ya referido, se incorporen con éxito en los ejercicios diagnósticos que exigen las herramientas de planeación antes mencionadas.

Así pues, el amplio periodo temporal abordado en este Informe y la naturaleza estructural de la Alerta bajo estudio, permite no solo evaluar las medidas urgentes o de reacción rápida adoptadas en el marco del cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, sino también contar con mejores y más detallados elementos de análisis respecto de la trazabilidad, continuidad e impacto de decisiones estructurales o de política pública, adoptadas e implementadas en clave de prevención temprana y urgente y su incidencia en la situación de derechos de las comunidades consideradas en riesgo.

A continuación, se detalla la gestión institucional, conforme las recomendaciones emitidas por este Despacho en la Alerta Temprana N° 054-18.

1. Acciones realizadas en el Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final de Paz sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

La Defensoría del Pueblo resalta que, para la fecha de expedición de la AT No. 054 de 2018, los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez habían sido priorizados como territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), siendo algunos de sus núcleos veredales también beneficiarios del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - (PNIS).

Respecto de la formulación de los PDET, la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) hizo énfasis en el carácter participativo de la construcción de los Planes, toda vez que fueron identificadas más de 260 iniciativas comunitarias en San Miguel y 470 en Valle del Guamuez. En su orden, habrían participado 80 y 174 líderes de los municipios en mención, junto a una Red estratégica de trabajo social e institucional de cerca de 100 personas, comprometida en la sostenibilidad y desarrollo del proceso. Uno de los puntos fuertes de estos espacios radicaría en el relacionamiento e interacción el sector privado, a través de la Cámara de Comercio del Putumayo, la participación de diferentes asociaciones de los municipios indicados y la cooperación internacional con el apoyo económico y técnico en algunas fases de elaboración del Plan.

Aunque no es posible determinar, conforme a la información remitida, la participación puntual de comunidades pertenecientes a la Inspección El Placer, Jordán Guisía, El Tigre, el Corregimiento de Puerto Colón, Resguardo Indígena San Marcelino y Consejo Comunitario Villa Arboleda en la fase municipal del PDET, se resalta que la amplia convocatoria y apertura del proceso permitió en general el abordaje de problemáticas y alternativas en relación con los territorios y comunidades focalizados en el documento de advertencia.

Bajo esta línea, es posible identificar como logros la suscripción de los siguientes documentos: i) Pacto Municipal para la Transformación Regional- PMTR del municipio de San Miguel, de fecha 09 de agosto de 2018; ii) Pacto Municipal para la Transformación Regional - PMTR de Valle del Guamuez, calendado el 23 de agosto de 2018 y; iii) Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR, que comprende los entes territoriales alertados así como los municipios de Leguízamo, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, y Villa garzón, firmado el 25 de septiembre de 2018. Conforme a información pública, los instrumentos anteriores fueron incorporados jurídicamente al Departamento a través de Ordenanza, lo que implica un avance importante en su concreción territorial.

En lo subregional, se informó que el Plan de Acción referido reunió cerca de 62 iniciativas comunitarias. En relación con el Plan de Vías Terciarias para la Paz y el Postconflicto - Plan 50/51, se dio a conocer la existencia de 19 obras terminadas en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, siete (7) en ejecución, cuatro (4) iniciativas estructuradas y 16 más en estructuración. Se citaron también seis (6) Actividades de desarrollo económico, ambiental y productivo - Proyectos Productivos, en fase de ejecución. Todas estas cifras corresponden al año 2018, sin que se tengan reportes de sus avances en el 2019.

Con todo, en el Informe de Gestión de la ART, para el año 2019, se señala que los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez se postularon al Programa Colombia Rural, siendo seleccionada la pavimentación de dos tramos de vías terciarias, sin que se firmara el Convenio respectivo en dicha anualidad. Se priorizaron también algunos predios en los municipios anotados previa postulación ante el Ministerio de Educación Nacional. Se destaca la entrega de la planta de lácteos en el municipio de Valle del Guamuez, la implementación de la estrategia de pequeña infraestructura en su Fase II, sin que haya cifras concretas para los territorios advertidos y la aprobación de un órgano colegiado de administración y decisión (OCAD) Paz que incluye al municipio de Valle del Guamuez para la implementación de sistemas de energía solar fotovoltaica y construcción de redes de media y baja tensión.

No obstante, este Despacho identifica la falta de reportes de acción sobre la implementación del PDET en los años 2019 y 2020, que permita entender de mejor manera la evolución e impacto de este Plan en clave de fortalecimiento institucional y comunitario de los territorios focalizados. Esta temática reviste especial importancia en tanto las comunidades consultadas han manifestado preocupación por la ralentización en la gestión e implementación de las iniciativas aprobadas en los PMTR y PATR ya mencionados, particularmente en temáticas que exigen un amplio nivel de articulación entre el orden territorial y nacional, así como fuentes de financiación, apropiaciones presupuestales y gestión de recursos.

Preocupaciones mayores se ciernen, sin embargo, sobre el PNIS. La Defensoría recibió en el 2018 información general sobre la operación de este Programa que permite advertir una fase de revisiones y ajustes del PNIS a nivel nacional, incluyendo la incorporación del enfoque de género y la garantía de recursos para cumplir los componentes monetarios que sostienen el proceso de sustitución.

En lo atinente a los municipios advertidos, se refieren labores de la Agencia de Desarrollo Rural para la formulación de la Estrategia de Asistencia Técnica Integral (ATI) para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez y la suscripción de 750 acuerdos de sustitución firmados con recolectores. Entre lo aportado resulta relevante la estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR), conforme a iniciativas productivas de las organizaciones locales en áreas donde no hay presencia de cultivos ilícitos. Adicionalmente se resaltan labores de

articulación en el marco del PNIS y el PIDAR, donde también participó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como agente cooperador internacional. Un nivel similar de coordinación se habría tenido en las fases municipales y subregionales con los PDET, particularmente en la confección conjunta de las elecciones de los delegados para cada uno de los programas.

Por otra parte, y conforme a la información recibida, durante el 2017 y a inicios del 2018 la Dirección del PNIS coordinó con el Ejército Nacional y la Policía Nacional rutas diseñadas para atender los casos de amenazas a líderes sociales, incluyendo puntuales acciones de prevención para los líderes/as PNIS. El Ministerio de Defensa también habría propiciado canales expeditos para reaccionar frente a las amenazas o acciones en contra de líderes de los programas de sustitución. No se aportó, sin embargo, el contenido de las rutas o canales en mención. En la Mesa por la Vida del Putumayo, celebrada el 03 de marzo de 2020, las comunidades reiteraron la solicitud de construir un Protocolo de Protección para quienes actúan o son beneficiarios de este Programa⁹.

Cabe anotar en esta instancia, que no se remitió a la Defensoría nueva información en el 2019 que permitiera hacer trazabilidad a los avances, compromisos y dificultades que se refirieron desde las primeras etapas del PNIS en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez. No obstante, del Informe No. 19 de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC sobre el PNIS, publicado el 04 de febrero de 2020 con corte al 31 de octubre de 2019, es posible aportar las siguientes cifras sobre el número de beneficiarios en ambos entes territoriales:

Municipio	Cultivador	No Cultivador	Recolector	Total General
San Miguel	951	278	416	1445
Valle del Guamuez	1234	284	333	1851
Putumayo	11.877	4.624	3.830	20.331

⁹ En el "Informe de Gestión Dos Años de Legalidad Agosto 2018- Agosto 2020" se indica: "Se elaboró el "Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS", el cual establece los ejes y líneas de acción que guían el desarrollo del plan; Se acordó con el Ministerio del Interior incorporar a los líderes PNIS como población objeto del PAO; El Gobierno está culminando la formulación del Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS. Hasta el momento, ya se realizaron todos los talleres territoriales con líderes y lideresas PNIS, al igual que con autoridades locales [...] Putumayo segunda sesión con líderes (23 de octubre) [...] Posterior a estas sesiones territoriales, se actualizó la matriz de acciones del Plan de articulación de acciones de Seguridad, y se han llevado a cabo hasta el 30 de junio de 2020, 20 reuniones bilaterales virtuales para la socialización y validación de las acciones del Plan. Con los insumos obtenidos en las sesiones territoriales, se construyó el "Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS" incluye capítulos departamentales con información sobre la implementación del PNIS, condiciones de seguridad para liderazgos, y un capítulo de mujer; recoge las principales acciones solicitadas por los líderes y autoridades para el reforzamiento de la seguridad de los líderes en territorio. En el marco del trabajo de articulación llevado a cabo para la sesión técnica de la denominada Mesa de Articulación Interinstitucional (MCIEC-Sustitución), se activó la Comisión de Apoyo y Seguimiento a casos relacionados con la población PNIS, que durante el mes de agosto sesionó dos veces (21 y 28 de agosto), contando con la participación de la DSCI, la FGN, la UNP y la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional."

Conforme a los valores que anteceden, sea pertinente resaltar que los municipios alertados comprenden el 16.2% del total de beneficiarios de PNIS en el Putumayo. Respecto de este universo poblacional se tiene un amplio porcentaje de cumplimiento en la erradicación voluntaria, así como avances moderados en los componentes que prevé el Programa, a saber:

Criterio	Municipio	No.
Familias que recibieron la totalidad de los pagos a 30 de septiembre de 2019	San Miguel	483
	Valle del Guamuez	3
Beneficiarios de Asistencia Técnica Integral (ATI)	San Miguel	829
	Valle del Guamuez	1.405
Area Caracterizada UNODC - DTI	San Miguel	621 ha
	Valle del Guamuez	1032 ha
Porcentaje de cumplimiento erradicación voluntaria frente a línea base	San Miguel	90%
	Valle del Guamuez	94%

En el año 2020, la Defensoría ha recibido información sobre movilizaciones campesinas en los municipios advertidos que buscan, esencialmente, asegurar que se cumplan a cabalidad con los tres componentes del Programa (1ro. Proyectos de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento, 2do. Proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, y 3ro. Proyectos productivos) al tiempo de evitar el desarrollo de actividades de erradicación forzada en núcleos veredales donde no operó este Programa. Algunas de estas movilizaciones han resultado en altercados de orden público, situación que ha supuesto una fractura en la ya escasa confianza entre comunidades y Fuerza Pública.

Así, varias comunidades del municipio de San Miguel han denunciado en diversos espacios la que consideran una militarización del territorio con fines de fumigación y erradicación manual de cultivos. Adicionalmente, representantes de los pueblos indígenas que se encuentran en este municipio manifiestan que la Fuerza Pública ha intervenido en los territorios sin la autorización de las autoridades étnicas, desconociendo la autonomía que estos ejercen sobre sus territorios.

A estas quejas se suman presuntas falencias en el seguimiento que realizaba la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito respecto del cumplimiento de la erradicación, relativas a falta de verificación in situ, crecimiento del arbusto con posterioridad a ser arrancado, ubicación de los predios dispuestos para la erradicación, situaciones que habría dado lugar a la expulsión del Programa de múltiples familias o la suspensión de los componentes monetarios del mismo mientras se resuelven dichas controversias. Comunitariamente se acusa también la situación del PISDA, pues los componentes de infraestructura, inversión social, las vías para comercializar los productos, electrificación, salud, vivienda, educación en las antiguas zonas cocaleras beneficiarias hoy por el PNIS, no parecen reportar ningún tipo de avance significativo.

Es importante anotar, en el caso de San Miguel, que los cuatro (4) puntos de concentración (Afilador; San Francisco, La Cabaña, Jordán Ortiz) de las movilizaciones que congregan cerca de 6000 personas de 20 veredas, las cuales no pudieron acceder al PNIS, c y consecuentemente podrían ser sujetos del proceso de erradicación forzada de cultivos ilícitos, esto es, no recibirían ninguna ayuda estatal para transitar a un ciclo de economía legal tras la destrucción de su actual fuente de subsistencia.

Líderes y lideresas han manifestado, en sintonía con lo expuesto, que para la prevención y protección para familias asociadas al PNIS, las estrategias de prevención tienen que orientarse a la solución de la problemática generada por los procesos de erradicación forzada. Lo anterior en un contexto donde las comunidades reciben presiones y pueden ser forzadas a sembrar cultivos de uso ilícito por parte de estructuras armadas ilegales (Facciones disidentes de las ex FARC-EP autodenominadas Frente 48, Frente 1, Frente 7 y estructuras del crimen organizado) que permanecen en la zona.

Valga reiterar que estas dinámicas se producen en un marco de desprotección social y vulnerabilidad para aquellas comunidades cultivadoras que no pueden acceder a los beneficios legales del PNIS o de algún otro programa de sustitución. Como bien lo ha anotado la Defensoría del Pueblo “[...] *La solución definitiva al problema de la producción y comercialización cuenta con una ruta diseñada en el Acuerdo de Paz, consistente en la sustitución de los cultivos como medida principal y la erradicación como medida subsidiaria [...] Por lo tanto, el Defensor recomienda: Dar celeridad a la implementación de los Programas de Sustitución Voluntaria en los territorios, ampliando su cobertura para la atención de aquellas familias y comunidades rurales que han manifestado su voluntad de acogerse a la política de sustitución voluntaria [...]*”

En nivel de implementación nacional y territorial de los PDET y del PNIS no compete estrictamente al Seguimiento de la gestión de riesgos por violaciones a los derechos humanos. No obstante, en el marco de las recomendaciones formuladas en AT No. 054-18, la Defensoría del Pueblo insta a las entidades competentes a honrar los compromisos adquiridos con las comunidades en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, brindando a quienes se hallan fuera del PNIS alternativas diferentes a la erradicación forzada. En el mismo sentido, se valoran los avances en la formulación de los PDET, esperando que estos puedan ser incorporados a los Planes de Desarrollo Territorial de los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, procediendo en tiempo a su cabal implementación.

2. Acciones implementadas para reforzar los dispositivos de seguridad y protección en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez

Con el objeto de hacerles frente a los Grupos Armados Ilegales que constituyen la amenaza armada en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, el Ejército Nacional reportó la realización de operaciones militares de control territorial, seguridad y

defensa a través del Batallón Especial Energético y Vial No. 9 “Gr. José María Gaitán”. Esta Unidad Táctica habría dispuesto en las zonas rurales de los municipios advertidos, unidades militares tipo pelotón para el desarrollo de los ejercicios antedichos.

El despliegue efectuado habría permitido la captura y posterior judicialización de dos cabecillas de la facción disidente de las ex FARC-EP autodenominada Frente 48, así como importantes hallazgos de pasta de base de coca, el desmantelamiento de una refinería ilegal y destrucción de laboratorios para la producción de este estupefaciente.

Respecto del grupo de crimen organizado “La Constru”, el Comando del Batallón Especial Energético y Vial No 9 hizo saber su falta de competencia normativa para enfilar acciones militares en contra de esta estructura armada, señalando que corresponde a la Policía Nacional la neutralización y desarticulación de la delincuencia organizada. Lo anterior, sin perjuicio de las reuniones interagenciales realizadas con soporte en la figura de asistencia militar, que para el año 2018 habrían arrojado resultados positivos en la afectación de las finanzas de esta estructura armada. Bajo esta modalidad, entre julio y septiembre de 2018 se habrían construido y desarrollado seis (6) operaciones de control territorial y tres (3) de seguridad y defensa por parte de la Unidad contra el Narcotráfico de la Policía con jurisdicción en los municipios focalizados.

Aunque la información remitida no permite determinar si las operaciones militares reseñadas se adelantaron de manera concreta respecto de las Inspecciones identificadas en riesgo de Valle del Guamuez y San Miguel, no existe duda de que estas se llevaron a cabo sobre zonas rurales de ambos municipios, obteniendo resultados operacionales positivos en dichas ubicaciones. Geográficamente se encuentra que la focalización de esfuerzos de la Fuerza Pública se compadece de lo requerido en AT No. 054-18.

Similar cosa ocurre en materia de focalización poblacional y material de las medidas adoptadas por las instituciones castrenses, donde se estima que los grupos vulnerables descritos en el documento de advertencia pudieron verse beneficiados indirectamente con las capturas, desmantelamiento de laboratorios y decomiso de estupefacientes propiedad de los Grupos Armados Organizados que delinquen en la zona. Resulta relevante además que las operaciones militares de control territorial, registro, seguridad y defensa tuvieron por objeto puntual la neutralización del accionar de las estructuras armadas que se han identificado como generadores de amenaza para la población civil, entre ellos los Frentes 1 y 48, facciones disidentes de las antiguas FARC-EP.

Particular mención merece la postura del Ejército Nacional respecto a las restricciones de su competencia frente a grupos de crimen organizado, entre ellos, la denominada “La Constru”. El reconocimiento de un tratamiento diferencial entre actores armados no estatales en conflicto y estructuras del crimen organizado en contextos complejos como el de San Miguel y Valle del Guamez denota respeto por los contenidos, alcances y restricciones del DIH y el DIDH, en el abordaje de fenómenos de macrocriminalidad. Esta postura, acertada desde lo jurídico, garantiza la vigencia del principio de uso proporcional de la fuerza respecto de otras formas de violencia organizada que no

alcanzan los niveles previstos en el DIH. En esta línea, la Defensoría toma nota de diversas capacitaciones que el Ejército ha referido haber recibido del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), precisamente en estas materias.

Se encuentra además que la utilización de asistencia militar y su desarrollo a través de reuniones interagenciales Ejército- Policía Nacional, es una manifestación práctica de los principios de coordinación, diálogo y articulación interinstitucional, que respeta la órbita de competencia de cada una de las entidades involucradas sin socavar el principio de legalidad o afectar la arquitectura constitucional.

En materia de coordinación, también vale la pena destacar la apertura y realización de una Mesa Técnica de Trabajo liderada por la Policía Nacional, donde se estableció en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos- DERHU la labor de consolidar las actividades ordenadas respecto de la AT No.054-18 e insertar lo pertinente en el aplicativo de Sistema Integral en Derechos Humanos (SIDEH). Si bien se trata de un ejercicio de impulso y coordinación intraorganizacional, el mismo ha permitido, de acuerdo a lo allegado, impartir órdenes¹⁰ específicas en el marco de la advertencia. Adicionalmente se han definido canales expeditos para atender los requerimientos que el Ejército Nacional formule para el desarrollo de actividades operativas con miembros de esa institución.

Respecto de coordinación de la Fuerza Pública con autoridades civiles debe anotarse que los Consejos de Seguridad son el espacio más frecuente de interacción y toma de decisiones frente a temáticas de seguridad y convivencia, así como respecto a casos individuales que se elevan a esta instancia. De los treinta y siete (37) Consejos de Seguridad que el Ejército reportó en comunicación de 16 de noviembre de 2018, se menciona de manera particular los ocurridos el: i) 27 de junio de 2018, en el cual se socializó la AT-054-18, las condiciones de seguridad de la vereda La Dorada y diversos panfletos en conocimiento de las autoridades, y ii) 25 de julio de 2018, citado en el municipio de Valle del Guamuez, ocasión en la que se abordaron temas de criminalidad en el municipio, incluyendo la seguridad de líderes sociales y comunitarios, avances en el caso de la desaparición de una lideresa comunal, disminución de delitos sexuales, entre otros. Se mencionó también por la Fuerza Pública, su asistencia al Comité de Alertas Tempranas del Municipio de San Miguel, los días 3 y 11 de julio de 2018.

¹⁰ Entre ellas se ha referido: i) a la SIJIN realizar campañas de difusión y socialización del programa “Denuncia Virtual”, con las comunidades de La Hormiga; ii) al Comando Operativo de Seguridad Ciudadana - COSEC, verificar e identificar necesidades de apoyo en transporte de personal policial en cumplimiento a planes operativos, tomas a localidades y otros planes estratégicos; con el propósito de solicitar a la Gobernación el respectivo apoyo presupuestal para el desarrollo de dichas actividades; iii) al COSEC, desarrollar actividades de control - puestos de control, revistas a establecimientos públicos, patrullajes y rondas para mejorar las condiciones de seguridad en el Corregimiento de El Placer; iv) al Grupo Carabineros y Guías Caninos- GRUCA, programar y ejecutar actividades de protección, prevención, disuasión, control de delitos y contravenciones, así como ejercicios de educación ciudadana que permitan mejorar la convivencia ciudadana en la inspección de Policía EL Placer.

Sea pertinente anotar que, conforme a la información aportada por la Fuerza Pública y otras instituciones, no es posible determinar si se empleó algún esquema de seguimiento a los compromisos adquiridos en los Consejos de Seguridad y el Comité de Alertas Tempranas ya mencionados. Esto para subrayar lo significativo que resulta poder contar con la trazabilidad de decisiones y el cumplimiento de actividades, en aras de medir la efectividad de los espacios desde una perspectiva sustancial.

Finalmente, dentro de lo remitido por las Fuerzas Militares, se reseñan diecisiete (17) jornadas de apoyo de desarrollo y acción cívico-militar en los municipios del bajo Putumayo, sin especificar cuantas se surtieron en los municipios advertidos, respecto de cuál población y que actividades concretas se surtieron en cada caso. Los vacíos de información respecto de estas jornadas impiden formarse un juicio sobre su utilidad de cara a los mandatos de protección de la población civil y prevención de vulneraciones en contra de estos.

En conclusión, con ocasión de la AT No. 054-18 la Fuerza Pública adoptó e implementó acciones en contra de los grupos armados ilegales que se consideran oportunas, focalizadas territorial y poblacionalmente, con un importante despliegue de capacidad técnica y un significativo nivel de coordinación horizontal y vertical. Estas acciones se expresaron en operaciones militares de registro, control territorial, seguridad y defensa, con importantes resultados operativos. Se exalta la utilización de la figura de asistencia militar y operaciones interagenciales, que permitieron acciones en contra del grupo de crimen organizado como “La Constru” garantizando los principios de uso de la fuerza aplicables a este tipo de estructuras, así como las normas del DIH, que según lo reportado han sido tema de capacitación de mano del CICR.

Se resaltan también los esfuerzos de la Policía Nacional para implementar el Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER) en los territorios alertados a través de la conformación de una Mesa Técnica y el desarrollo de estrategias planes y programas preventivos, disuasivos y control sobre delitos y contravenciones, que tal como se recomendó, contribuyen a garantizar la convivencia y seguridad ciudadana.

Finalmente se resalta la necesidad de fortalecer los patrullajes y acciones de control del río San Miguel y sus afluentes dentro de la jurisdicción, temática sobre la cual no se emitió reporte alguno por parte de la Armada Nacional. Se sugiere también la gestión oportuna de unidades de transporte de la Fuerza Pública que permita una adecuada cobertura del territorio advertido acorde con el nivel de complejidad de las amenazas armadas, la situación de ruralidad y de aislamiento geográfico de algunas comunidades.

3. Acciones adelantadas respecto de la situación de seguridad y defensa en la zona de frontera de los territorios advertidos.

El Ministerio de Relaciones Internacionales informó que el fortalecimiento de los convenios binacionales con la República de Ecuador con el fin de contrarrestar los

fenómenos del crimen organizado transnacional corresponde por competencia al Ministerio de Defensa. Esta Cartera sin embargo colabora a través de los canales diplomáticos y de los mecanismos binacionales existentes en la tramitación de las iniciativas de acuerdo y demás que resulten procedentes.

Conforme a lo anterior, se informó que, en el marco de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales Colombia - Ecuador, se han conformado siete (7) mesas de trabajo, incluyendo una relativa a temas de Seguridad y Defensa a cargo del Ministerio de Defensa. En desarrollo de este mecanismo político de alto nivel se habría acordado la Plan Operativo Anual Binacional que comprendería los compromisos adoptados en materia de seguridad y defensa.

Conforme a comunicado público de la Presidencia de la República, para diciembre de 2019, estos Encuentros habrían permitido un incremento de la cooperación y coordinación bilateral en materia de seguridad y defensa, la ejecución de actividades en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional a través de los mecanismos técnicos de seguridad y la realización de jornadas binacionales de apoyo al desarrollo en la zona de frontera. Se destaca que, entre los compromisos de fortalecimiento, se encuentra el tratamiento de amenazas y desafíos comunes a la seguridad, tales como tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, minería ilegal, tráfico ilícito de hidrocarburos, y narcotráfico, con énfasis en la zona fronteriza. En ese sentido, se habría instruido a la Comisión Técnica Binacional de Lucha contra la Minería Ilegal, para coordinar acciones y realizar operaciones articuladas contra la minería ilegal que afecta a los municipios advertidos.

Si bien no se cuenta con información de cómo se han implementado los compromisos derivados de los Encuentros Binacionales en los municipios focalizados, a efectos de la valoración del riesgo que compete realizar en este informe se destacan los esfuerzos políticos y diplomáticos para posicionar en la agenda internacional del Estado colombiano, el tema de defensa y seguridad de las zonas fronterizas, particularmente en el caso del Bajo Putumayo (focalización). Corresponde materializar las apuestas hechas con el fortalecimiento humano y técnico de quienes custodian las áreas de frontera en Valle del Guamuez y particularmente en San Miguel, asegurando una respuesta coordinada de ambos países en la persecución y judicialización de las estructuras armadas que hacen presencia en la zona.

4. Acciones desplegadas para la garantía de los derechos de las Víctimas

En el marco de la AT No. 054-18, la Unidad para las Víctimas (UARIV) reportó, con corte a diciembre de 2018 \$19.358.000.00 entregados en atención humanitaria a 35 familias, 42 sentencias de restitución y 43 predios restituidos (56.1087 (SIC) hct) respecto del municipio de Valle del Guamuez. En el municipio de Valle del Guamuez se tendría a su vez, \$250.725.185 de atención humanitaria en beneficio de 252 familias, así como 338 sentencias y 252 predios restituidos.

También se mencionaron desde la Unidad avances significativos en el Plan de Retorno de la Inspección de El Placer y El Tigre municipio de Valle de Guamuez, así como en el Plan de Retorno de las veredas Risaralda, Nueva Risaralda, San Juan Bosco, El Maizal y El Espinal municipio de San Miguel. En la información remitida a la Defensoría del Pueblo no se desarrolla sin embargo cuales son los avances existentes en cada uno de los municipios alertados, sin que sea posible determinar desarrollos concretos por Inspección.

Valga decir que el tema de retornos no fue referido dentro de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo, y en tal medida si bien se trae a colación como parte de los reportes de acción dados por la UARIV, no es posible valorarlo como medida de reacción rápida para la disuasión, mitigación y/o superación del riesgo advertido. Con todo, se resalta que estas gestiones dan cuenta de un importante contexto de atención y garantía del derecho a la reparación, medidas a las han podido acceder algunas víctimas del conflicto armado avanzando en la restitución de los diferentes derechos afectados por eventos de desplazamiento forzado.

Ahora bien, respecto de la recomendación referida al acatamiento de las sentencias de restitución que se produzcan en el marco de competencia territorial advertido, se informó que como entidad coordinadora del SNARIV la Unidad habría convocado a las entidades competentes para el seguimiento a los compromisos en cumplimiento a lo ordenado en las sentencias ya referidas. Sea pertinente añadir que el Comité del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- CI2RT, cuyo propósito es identificar y tomar acciones preventivas respecto a los beneficiarios de sentencias de restitución, estaría funcionando en los términos de ley. Adicionalmente la Unidad habría implementado una Mesa Técnica para el seguimiento a los planes de retornos y reubicaciones.

El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA manifestó por su parte haber realizado orientación ocupacional con beneficiarios de fallos de restitución de tierras tanto del municipio de San Miguel - La Dorada y Valle del Guamuez, donde se ha presentado la oferta institucional de esta entidad en cada uno de los Comités a los que se ha asistido.

En lo que respecta a la recomendación de implementar las *“medidas faltantes del Plan de Reparación Colectiva de la Inspección del Placer”*, se destaca el 72% de avance en la implementación, donde se tienen siete (7) medidas con fechas probables de finalización y cuatro (4) más se encuentran en gestión, entre ellas: El puente de Puerto Amor, Sendero de Vida- Paseo Ecológico, la adecuación de una escuela, y la recuperación e intervención de la oficina de la Inspección de Policía).

Por otro lado, la Unidad Territorial de Víctimas del Putumayo habría gestionado un proyecto de vivienda rural dirigido a 102 hogares de población víctima del conflicto por valor de \$4.284.000.000.00., y formulado proyectos de inversión para financiar iniciativas que permiten el restablecimiento de derechos de beneficiarios y comunidades por valor

de \$1.817.000.000.00. No es posible determinar de los reportes remitidos si estos valores corresponden a los dos municipios advertidos o a todo el departamento, tampoco si estas medidas se articulan con las sentencias de restitución o el Plan Integral de Reparación Colectiva, referidos en las recomendaciones hechas por esta entidad.

El Departamento de Prosperidad Social (DPS) destacó, por su parte, la apertura de dos Tiendas de Paz, la primera de ellas en la Inspección El Placer (Valle del Guamuez) entregada a la Asociación de Mujeres Víctimas Artesanas e innovadoras de hoy para mañana ASVIMARIN, y la segunda, entregada en San Miguel, específicamente en la Vereda Risaralda a la Asociación Agropecuaria El Chontico San Miguel. A efectos de seguimiento sea importante subrayar que la información remitida por el DPS es anterior a la expedición de la AT No. 054- 18 razón por la que no es posible valorarla en este Informe.

Durante la vigencia 2019, se habría hecho la entrega de indemnización administrativa a 2.105 sobrevivientes del conflicto en el Putumayo, con recursos económicos por 14.629 millones, encontrándose beneficiadas 1.400 de la ruta prioritaria, es decir personas mayores de 74 años, con discapacidad o con alguna enfermedad catastrófica, huérfana o de alto costo. Este tema, tal como ocurre con los procesos de retorno, no fue abordado en las recomendaciones emitidas por esta entidad, razón por la que no es procedente su valoración. Esto, en cuanto las indemnizaciones administrativas referidas no se especificaron corresponda a hechos sobrevinientes al escenario de riesgo descrito, y por tanto no pueden ser catalogadas como medidas de atención a lo advertido en la AT No. 054-18.

No obstante lo anterior, debe resaltarse los logros obtenidos por la Unidad de Víctimas en la reparación integral a las víctimas del conflicto armado para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, así como en la entrega de atención humanitaria en la vigencia 2018, conforme a los reportes de esta misma entidad. Si bien es difícil escindir que parte de la gestión responde a la competencia normativa de la UARIV y que parte al riesgo advertido en AT No. 054-18, las medidas referidas se caracterizan por significativos ejercicios de coordinación interinstitucional, avances sustanciales en la implementación, trabajo armónico con comunidades y beneficiarios, adecuado despliegue de la capacidad técnica, incluyendo la ejecución de cuantiosas partidas presupuestales.

En otras palabras, dado que el Seguimiento que realiza la Defensoría del Pueblo se restringe a las puntuales recomendaciones formuladas en el documento de advertencia y no a la valoración global de la gestión de las entidades concernidas en materia humanitaria, no resulta fácil concatenar algunas de las acciones reportadas con aquellas esperadas en materia de prevención y atención respecto del escenario de riesgo identificado.

Debe entonces insistirse en el contenido y alcance de las recomendaciones formuladas en el documento de advertencia objeto de estudio, particularmente en su carácter preventivo y de atención, lo que sugiere para oportunidades futuras, la presentación de informes de acción acotados al ámbito territorial de la Alerta Temprana correspondiente

y sobre medidas adoptadas con posterioridad a la emisión de esta, para la efectiva disuasión, mitigación y/o superación del riesgo.

5. Acciones implementadas en materia de justicia comunitaria

En el marco de las recomendaciones formuladas en AT No. 054-18, la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia remitió información sobre el Programa Nacional de Conciliación en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición, que prestó servicios en conciliación gratuita el 09 de noviembre de 2018 en el municipio de San Miguel.

Para el desarrollo de la actividad se habría contado con el apoyo de la autoridad municipal, la Gobernación del Putumayo, la Comisaría de Familia y particularmente la Inspección de Policía de San Miguel, que previa a la jornada recaudó los casos que serían abordados en la misma. Los servicios de conciliación gratuita estaban destinados a toda la población del municipio, por lo que se realizó una amplia convocatoria en las áreas rurales y urbanas por medio de cuñas radiales, pendones, pasacalles y perifoneo.

Resulta relevante que, dentro de las limitaciones y dificultades encontradas por el Ministerio de Justicia en la realización de la actividad, se cite “[...] *La escasa oferta de conciliadores extrajudiciales en derecho, ya que se cuenta con dos centros de conciliación y por la distancia no todos se encontraban en disposición de desplazarse desde el municipio de Puerto Asís, donde operan los centros hasta San Miguel, donde se realiza la jornada. Los notarios no se unieron a la jornada de conciliación.*”

Respecto del municipio de Valle del Guamuez, el Ministerio de Justicia reportó no tener prevista la realización de jornadas móviles para el 2018, aunque señaló evaluaría dicha posibilidad tras consultar con el operador logístico de esta Cartera. No se tiene noticia si estas sesiones se implementaron en el 2019 y si fue posible darles continuidad en el municipio de San Miguel.

Ahora bien, respecto del Programa de Sistemas Locales de Justicia 2013-2021 el Ministerio de Justicia indicó que con el apoyo de USAID- CHEMONICS se adelantó el Programa “Justicia para una Paz Sostenible” relativo a la implementación y el fortalecimiento de 54 Sistemas Locales de Justicia en varios municipios priorizados, entre los cuales se encuentra San Miguel y Valle del Guamuez. En este Programa, el cooperante ejecuta todas las acciones planeadas, incluyendo en la parte logística, el aseguramiento de los desplazamientos de personal que se dispongan. A través de esta iniciativa se ha facilitado la implementación del Comité Local de Justicia en los dos municipios referidos.

Adicionalmente, el Ministerio señaló que adelanta gestiones con los cooperantes internacionales que garanticen la ejecución del proyecto en el periodo 2017-2021, con el objeto de fortalecer los Sistemas Locales de Justicia en los municipios materia de evaluación.

Por otro lado, se tiene el Programa Nacional de Conciliación en Equidad, vigente desde el 17 de julio de 2018 en los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel. En su reporte de acción el Ministerio de Justicia señala *“Se ha solicitado que el departamento y los municipios realicen el proceso de implementación o fortalecimiento de la conciliación en equidad, sin respuesta efectiva por parte de los entes territoriales.”* Producto de lo anterior y aunque el Ministerio señala haber adelantado las gestiones necesarias para el desplazamiento de los profesionales requeridos para dictar talleres o charla en técnicas de solución de conflictos y promocionar los métodos autocompositivos de solución de controversias, a diciembre de 2018 estas no se habían realizado. Esta Cartera precisó que la financiación de este Programa reposa en cabeza de los entes territoriales, de modo que solo cuando no se encuentre el municipio dentro de los priorizados para la ejecución presupuestal del respectivo año en las inversiones que realiza el Ministerio este asume los costos correspondientes.

En materia del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana se indicó que no era viable implementarlos en estos municipios por falta de capacidad presupuestal para su sostenimiento.

Aunque la respuesta del Ministerio de Justicia no se enmarca en la expedición de la AT No. 054-18 sino que atiende a ejercicios de planeación previos de esta Oficina, debe resaltarse las gestiones efectuadas para lograr la correcta implementación de los Sistemas Locales de Justicia, que como bien se puso de presente en lo reportado, dependen del concurso de esfuerzos de los entes municipales concernidos y la Gobernación del Putumayo. Se tienen además que las jornadas de conciliación extrajudicial y conciliación en equidad contaron también con el apoyo de la Inspección de Policía de San Miguel, ejercicio que permitió el fortalecimiento de las acciones que esta adelanta.

No obstante lo anterior, se encuentra que estos programas no satisfacen las necesidades formativas de líderes, JAC, autoridades étnicas y docentes en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos - MASC, de quienes en la práctica se ven abocados a dirimir diversas contiendas comunitarias y comunales (Comités conciliadores de las JAC). Respecto de esta población no consta acción alguna para formarles como promotores de paz comunitarios y de convivencia. Se extraña también en la respuesta de las entidades competentes el desarrollo de jornadas móviles de acceso a la justicia en corregimientos y veredas, así como de campañas que propendan por fortalecer e impulsar labores de denuncia respecto de hechos violentos como amenaza y extorsión.

Finalmente, no sé tiene información sobre la destinación de partidas presupuestales para la realización de programas, planes o acciones de justicia comunitaria en el amplio espectro de medidas sugeridas en la AT No. 054-18.

6. Acciones implementadas para la protección de líderes (as) sociales y personas defensoras de Derechos Humanos

Al recibo de la AT No. 054-18, la Unidad Nacional de Protección solicitó complementar información aportada en el documento de advertencia *“en cuanto no se posibilitó la individualización de la población civil, líderes y lideresas sociales y defensores (as) de Derechos Humanos, población étnica del Resguardo San Marcelino en el municipio de San Miguel, mujeres, lideresas y defensoras de DH de la Inspección El Placer, Asociación de Mujeres Tejedoras del Putumayo, dirigentes e integrantes de las JAC y los habitantes, dirigentes comunitarios, colaboradores, funcionarios de la organización The Hallo Trust”*, todos ellos en situación de riesgo.

Posteriormente se remitió una relación estadística sobre las medidas de protección adoptadas para los municipios advertidos, de la que se subraya lo siguiente: Durante los años 2017 y 2018 no se registran solicitudes de medidas de emergencia en ninguno de los entes territoriales bajo estudio. En el trámite de la Ruta Ordinaria y para San Miguel, se presentaron al GVP y al CERREM cuatro (4) solicitudes entre el 2017- 2018, relativas a la protección de dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas y una (1) solicitud más bajo la categoría víctimas de violaciones de DD.HH., líderes representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras. En estos casos se asignaron medidas de seguridad bajo la consideración de riesgo extraordinario de todos los solicitantes.

Respecto del municipio de Valle del Guamuez, para el 2017 se concedieron medidas de protección a dos servidores públicos y un desmovilizado en proceso de reintegración y en 2018 a un (1) dirigente, representante o miembro de grupos étnicos y dos (2) servidores públicos, todos ellos con riesgo extraordinario.

La respuesta de la UNP presenta acciones ordinarias de su quehacer institucional que se relacionan temáticamente con la AT en revisión, pero no responden a ella. Dentro de lo anotado no se presentan ejercicios de articulación con otras entidades, diálogo con las comunidades para la detección temprana de riesgo o enfoques territoriales y poblacionales para ajustar razonablemente las medidas la protección de grupos étnicos y poblaciones campesinas.

Sea pertinente traer a colación las propuestas construidas por las comunidades en el marco de la Mesa por la Vida del Putumayo (Marzo 2020), en materia de protección, a fin de que sean evaluadas y/o consideradas por las autoridades competentes en el desarrollo de sus labores misionales: i) La construcción de un Protocolo de Protección específico para los actores del PNIS, ii) Esquemas de protección extensivos al núcleo familiar de lideresas y defensoras, cuando así se solicite, iii) La entrega de combustible y realización de mantenimiento a los carros dados por la UNP en aras de asegurar su funcionamiento, iv) Brindar asistencia integral a quien solicita protección dando énfasis a la atención psicosocial, v) La revisión de metodologías y protocolos para la evaluación de riesgos, que

tengan en cuenta el contexto de los amenazados, así como que entiendan las dinámicas del territorio.

Aunque las citadas propuestas no responden ni resultan de las recomendaciones que en materia de protección emitió este Despacho en la Alerta Temprana N° 54-18, podrían nutrir y potenciar los esquemas de protección individual y colectiva de la UNP, e instar al ya referido diálogo con las comunidades para la identificación y localización temprana del riesgo. Lo anterior, sin desmedro de sus competencias misionales, el despliegue de capacidades técnicas para el abordaje de los casos que se presenten en el marco de los escenarios alertados, incluyendo la valoración del riesgo en los tiempos de ley y la adopción de medidas adecuadas conforme a las circunstancias particulares del territorio y los beneficiarios.

Lo anterior, subrayando que conforme la respuesta suministrada, no se encuentra información alguna sobre el desarrollo de acciones de prevención y protección en el marco del Decreto 2252 de 2017 en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Esto sin perjuicio de acciones realizadas por las Alcaldías de San Miguel y Valle del Guamuez, la Gobernación del Putumayo y otras entidades competentes, que no fueron reportadas a la Defensoría en el marco del presente Seguimiento.

En atención a lo recomendado, sea pertinente señalar que tampoco se remitió por parte del Ministerio del Interior o de los entes territoriales concernidos, información sobre la adopción e implementación de los Planes Integrales de Prevención o sobre la orientación y asistencia técnica a los municipios para la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Organizaciones y las comunidades. Estos vacíos en la información debilitan el análisis efectuado sobre esta Alerta bajo la presunción de falta de acción estatal. En relación con la recomendación de implementar un Protocolo de Protección para comunidades rurales a zonas en riesgo no se cuenta con información concreta sobre este cometido.

Ahora bien, respecto a la posibilidad de adelantar un seguimiento a la situación humanitaria del Departamento de Putumayo a través del Subcomité Nacional de Prevención y Protección en Putumayo, ni la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior ni esta Cartera Ministerial a título directo remitió reporte alguno de lo adelantado. Se conoce por participación directa de la Defensoría del Pueblo en esta Instancia que, en sesión de 05 de agosto de 2019, se realizó el seguimiento a los compromisos de los casos que se trataron en el primer semestre del año en el departamento de Putumayo.

Por encontrarse dentro de las recomendaciones formuladas en la AT No. 054-18 sea pertinente también referirse al Proceso Nacional de Garantías¹¹ donde Putumayo se encuentra dentro de las trece (13) regiones priorizadas, reconociendo un nivel asimétrico de desarrollo respecto de otras Mesas Territoriales de Garantías que han pasado de diversos ejercicios de impulso organizativo a su constitución formal.

Por otro lado, y muy cercano a la gestión de la Procuraduría General de la Nación y esta Entidad, se encuentra el Piloto Territorial del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, que permitió, en el 2018, la creación de la Mesa de Garantías de Seguridad del Putumayo para este grupo poblacional. Como bien lo precisa el documento de advertencia materia de estudio, la situación de seguridad de Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos se hizo especialmente visible con la desaparición de una líderesa el 02 de mayo de 2018 en la vereda El Placer del municipio Valle del Guamuez. La Defensoría toma nota que este caso fue abordado en Consejo de Seguridad del 18 de julio de 2018 en el municipio del Valle del Guamuez, resalta sin embargo que, al día de hoy, no se tiene noticia sobre el paradero de ella.

En la misma línea y tal como se expuso en la Mesa por la Vida del Putumayo celebrada el 03 de marzo de 2020, preocupa la situación de riesgo de las líderes y defensoras de derechos humanos en el orden nacional con un incremento exponencial en el número de homicidios reportados en 2019, pero también en lo departamental, particularmente en la franja del Bajo Putumayo donde se encuentran los municipios advertidos como se indica en la tabla a continuación. Por lo anterior se hace imperativo que la Mesa de Garantías para Líderesas y Defensoras sesione a la mayor brevedad posible, con el fin de que las nuevas administraciones conozcan su plan de acción y se inicie un trabajo permanente y coordinado con las líderes y sus organizaciones.

Año	San Miguel	Valle del Guamuez
2017	8	23
2018	16	15
2019	15	22
2020 ¹²	6	9

¹¹ Proceso Nacional de Garantías, Secretaría Técnica desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, Julio 2019. En URL: https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/procesogarantias/UNDP_Co_PAZ_Publicaciones_ResumenGarantias_Dec1_2019_ISintesis.pdf

¹² Cifras a corte del 31 de agosto de 2020.

Valga recordar que la Mesa de Garantías para Lideresas y Defensoras es el primer ejercicio de territorialización del Programa Integral de Garantías y su plan de acción, el cual busca generar un espacio de diálogo y generación de confianza entre las mujeres, sus organizaciones y las instituciones territoriales para trabajar en la prevención, atención y las garantías de no repetición. Es, por tanto, un espacio interinstitucional que puede concretar acciones coordinadas de protección, con enfoque de género, para lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento.

De lo anterior es posible concluir que, en materia de protección a líderes(as) y defensores(as) en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, se han adelantado una serie de iniciativas y programas nacionales y territoriales con diversos niveles de desarrollo. En el marco de la AT No.054 se encuentran acciones de protección focalizadas poblacionalmente, pero con bajos niveles de coordinación interinstitucional y de dialogo asertivo con sus eventuales beneficiarios. Estas medidas de carácter reactivo no recogen ni representan los estándares de atención y protección que se esperan puedan proteger los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de quienes ejercen labores de liderazgo o defensa de los derechos humanos, particularmente en lo relativo al mantenimiento económico de esquemas de protección asignados y la idoneidad de dichos esquemas en contextos profundamente rurales, con mayúsculas dificultades para la comunicación y la movilidad terrestre y/o fluvial.

Como se ha expresado por las comunidades afectadas en diversas instancias, se necesitan articular esfuerzos para pensar en clave de protección colectiva: i) reconociendo la labor de las Guardias Indígenas, Guardias Cimarronas y Guardias Campesinas como mecanismo de autoprotección y fortalecimiento del tejido comunitario; ii) a través de la elaboración de los Protocolos de Seguridad en el marco del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS, dado el nivel exacerbado de riesgo de quienes ejercen liderazgo en este marco; iii) así como en la implementación del Decreto 660 de 2018, esto es, la construcción de diagnósticos territoriales que puedan ser integrados a los Planes Integrales de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (PISCOT).

7. Acciones implementadas en materia de salud, educación y tecnologías de la información y comunicaciones dirigidas a mitigar factores de vulnerabilidad de la población

En la AT No. 054-18 se recomendó la implementación del Modelo de Salud Rural en los municipios advertidos, así como la realización de jornadas móviles de atención en salud en zonas rurales dispersas. Conforme a la respuesta brindada por la Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria del Ministerio de Salud, correspondía a la Secretaría Departamental de Salud priorizar la atención de la población vulnerable de las zonas rurales y rurales dispersas a través del Plan de Atención Integral en Salud - PAIS.

Este Plan permitiría también mejorar la cobertura y calidad del acceso a los servicios de salud con programas, proyectos y ampliación de la infraestructura del sector salud.

Respecto a la atención mediante brigadas de tipo extramural o jornadas móviles de atención en salud, el Ministerio de Salud expresó que estas también corresponden a la dirección territorial de salud de San Miguel y Valle del Guamuez en coordinación con las EPS e IPS, en tanto estas hacen parte de la red de prestadores de servicios de salud.

En la valoración del desempeño institucional a la gestión del riesgo se toma en cuenta que la Secretaría de Salud Departamental del Putumayo no remitió respuesta alguna a esta Entidad, que permita acreditar la adopción e implementación de medidas conforme a lo recomendado en la AT No. 054-18. Respecto de las acciones que pudiera emprender el Ministerio de Salud en el marco de sus competencias, solo figura una remisión por competencia al ente territorial que en ninguno de los casos reemplaza sus obligaciones de prestar asesoría técnica para superar las vulnerabilidades en esta materia. La falta de dialogo entre las instituciones denota significativas faltas en la coordinación vertical del sector salud, que para el caso concreto anuló la posibilidad de una respuesta oportuna, focalizada y efectiva en aras de fortalecer el Modelo de Salud Rural de los municipios advertidos.

Se espera que, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID- 19, los diferentes actores del Sistema de Salud puedan generar más allá de las acciones excepcionales que requiere la pandemia, una suerte de diagnóstico de las medidas adecuadas y eficientes que garanticen el derecho a la salud en contextos de ruralidad dispersa, entre ellas, un aumento de la cobertura del aseguramiento, el fortalecimiento de la oferta de servicios de salud, mejoramiento de la infraestructura, formación y gestión de talento humano en salud, optimización de las redes integrales de servicios de salud, construcción de estrategias de promoción y prevención, así como el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. De cara al actual brote de dengue en los municipios advertidos se solicitan acciones urgentes para la debida atención de la enfermedad.

Conforme a las anteriores recomendaciones se insta también a las entidades territoriales a integrar las iniciativas de salud expuestas en los PDET y sus instrumentos derivados en los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023, movilizandó la presentación de dichas propuestas ante el Ministerio de Salud y gestionando las partidas presupuestales que las viabilicen en el territorio.

Dada la agudización del riesgo advertido, dinámicas de disputa armada actual y eventuales riesgos de acciones bélicas con interposición de la población civil, se hace necesario contar con infraestructura hospitalaria y personal en salud calificado que garantice la debida y pronta atención a potenciales víctimas del conflicto y las otras formas de criminalidad que conforman el contexto de amenaza identificado para los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez. En igual sentido, y dadas las limitaciones para acceder a servicios de salud de alta complejidad, se insta a las autoridades a asegurar la remisión de dichos casos a instituciones de salud que puedan asumirlos,

brindando los servicios de ambulancia y demás que procedan para garantizar los desplazamientos a que haya lugar.

Ahora bien, en materia de educación y puntualmente en cuanto al desarrollo de estrategias tendientes al fortalecimiento de los internados como entornos protectores y la definición de partidas presupuestales para este propósito, el Ministerio de Educación Nacional no remitió información alguna a la Defensoría del Pueblo. Valga señalar que la adopción de medidas de fortalecimiento del sector educativo en zonas rurales tiene una particular incidencia en clave de prevención respecto del riesgo de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes (NNA) por parte de actores armados.

Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA reportó la realización de concertaciones con diferentes comunidades que habrían solicitado procesos de formación, entre ellos la puesta en marcha de un Programa Técnico en Sistemas solicitado en la Inspección del Placer (Valle del Guamuez) destinado a la población víctima adscrita al SENA. Durante el primer semestre del 2018, esta entidad habría realizado 28 cursos complementarios que pretenden “[...] *cumplir de manera articulada con la administración municipal a través de la Secretaría de Educación; formando los jóvenes del sector rural con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad e inserción laboral y como contribución a una Colombia educada, equitativa y en paz*”

La Unidad de Víctimas informó que durante los años 2014 a 2017, periodo anterior a la expedición del documento de advertencia *sub examine* se priorizó instituciones educativas de los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez donde se desarrollaron proyectos agropecuarios, a saber: San Miguel - Institución Educativa Rural El Sábalo, vereda El Sábalo, con fortalecimiento de la producción agrícola a través de la entrega de un kit de insumos y herramientas por \$ 35.123.613.04 para 212 estudiantes; Valle del Guamuez - Institución Étnoeducativa Santa Rosa del Guamuez. Implementación de las huertas escolares de la institución por \$31.131.027.74 para 327 estudiantes, Institución educativa Valle de Guamuez con inversión de \$20.196.090.25 e Institución Educativa José Asunción Silva con inversión de \$25.211.710.61.

Se indicó también por la Unidad que como estrategia de prevención urgente del reclutamiento la UARIV ha entregado dotación de mobiliario en el Centro Etnoeducativo Rural San Marcelino - San Miguel por \$13.004.425 y a la Institución Educativa Rural El Afilador - San Miguel por un monto total de 12.655.540.00.

Respecto de las acciones en materia de educación debe indicarse que, aunque valiosa, mucha de la información aportada por la UARIV y el SENA, responde a un periodo anterior a la emisión de la AT No.054-18 y dado que no se relaciona con esta, no puede ser tenida como medidas que soporten el presente Seguimiento. Aunado al silencio del Ministerio de Educación Nacional, no hay muchas acciones que sugieran la efectiva gestión del riesgo en mención, situación especialmente problemática en tanto las vulnerabilidades educativas ostentan, como es el presente caso, una relación significativa con la prevención de hechos de reclutamiento, vinculación o utilización de NNA por parte de

alguna de las amenazas armadas presentes en esta región. Se exalta, sin embargo, la labor del SENA para responder a la población víctima con procesos de formación de diverso nivel, que como bien lo mencionan en su comunicación, permiten reducir factores de riesgo asociados a la falta de empleabilidad.

En lo atinente a la conectividad como estrategia de protección desde lo rural, se informó que, en el marco del Programa Computadores para Educar se habían instalado 181 terminales para estudiantes y docentes en el municipio de San Miguel y 174 terminales en Valle del Guamuez (La Hormiga). Adicionalmente se cuenta con trece (13) Kioscos Vive Digital en San Miguel y 21 más en Valle del Guamuez. También se indicó la gestión de permisos de espectro radioeléctrico para la operación y prestación del servicio móvil terrestre red tecnología 4G en los municipios cubiertos por la AT, aclarando que el Proyecto Nacional de Fibra Óptica ya había sido implementado en estos desde el 19 de noviembre de 2014.

Contrario a lo indicado por el Ministerio, las comunidades consultadas reclaman con unanimidad la falta de prestación efectiva y continua de los servicios públicos de comunicaciones, telefonía y acceso a internet. Entre las propuestas presentadas en el marco de la Mesa por la Vida del Putumayo, la implementación de mecanismos de comunicación para comunidades rurales es una estrategia de protección y de garantía de seguridad que permitiría superar la precaria presencia del Estado en estas zonas.

Conforme a lo anterior se reconocen los esfuerzos de las entidades concernidas para desarrollar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que garantice la provisión de servicios de telecomunicaciones, particularmente para NNA y docentes. Se requiere, no obstante, robustecer estas iniciativas con infraestructura y recursos humanos y técnicos suficientes que contribuyan a que estos servicios lleguen a las comunidades rurales que actualmente no gozan de los mismos.

EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO

La Alerta Temprana referida identificó una transformación de la dinámica del conflicto a partir de la reconfiguración de múltiples grupos armados ilegales, cuyo repertorio de violencia generó serias afectaciones a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes residentes en el territorio estimado en riesgo. Al momento de la emisión la advertencia, este Despacho identificó la presencia y accionar de “La Mafia”, el “Movimiento Independiente Revolucionario de Colombia - MIRC” y “La Alianza”, entre otras estructuras de crimen organizado que trajeron consigo la imposición violenta de órdenes, amenazas, homicidios selectivos, restricciones a la movilidad, vinculación (reclutamiento y utilización) de niños, niñas, adolescentes y desplazamiento forzado.

Resultado del monitoreo adelantado por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, durante 2019 y lo corrido de 2020 se observa el recrudecimiento del escenario de riesgo advertido consecuencia de la confluencia de grupos armados ilegales

en zonas focalizadas, y con esto, el establecimiento de alianzas y disputas entre la estructura disidente del Frente 1 de las FARC-EP y los grupos de crimen organizado. Mientras que en sectores de San Miguel y Valle del Guamuez se presume el establecimiento de acuerdos entre La Mafia (ahora también autodenominados Comandos de la Frontera), La Construy y la disidencia del Frente 1 Carolina Ramírez con el objetivo de distribuirse el control territorial y de la economía de la coca; la citada disidencia estaría en disputa con el Sinaloa hacia los sectores que permiten conexión con los municipios de Puerto Asís y Puerto Caicedo.

Posterior a la emisión de la AT N° 054-18, se conoció sobre amenazas proferidas contra personas defensoras de los Derechos Humanos, Colectivos y del Ambiente en los territorios focalizados, afectaciones que derivaron en la renuncia de varios dignatarios comunales que impulsaron el PNIS, a lo que se suma la interposición de cerca de 13 denuncias y solicitudes de esquemas de seguridad durante los seis meses posteriores a la emisión de la Alerta en comento. A continuación, se señalan algunos eventos que esquematizan la situación de riesgo a la que se encuentra expuesta esta población:

- Renuncia del presidente de la JAC de la vereda La Raya, municipio de Valle del Guamuez, consecuencia de llamadas intimidantes a título de facciones disidentes de las FARC-EP.
- Amenazas proferidas contra la presidenta de la JAC, Vereda El Cairo, municipio de Valle del Guamuez. Las intimidaciones aludían su presencia en la zona, situación repetida en varias ocasiones.
- Amenaza proferida a residente de la Vereda Jordán Güisía (Valle del Guamuez), por presuntos integrantes de un grupo armado ilegal sin que se logre su identificación. Las intimidaciones referían acciones en contra de su integridad personal y a la de su núcleo familiar, de no pagar la extorsión.

Es importante referir que la agudización de la situación de riesgo de líderes, lideresas sociales, comunales, e incluso servidores/as públicos/as, no sólo responde al recrudecimiento de los mecanismos de control social y territorial, sino que podría tener correlación con la ausencia de estrategias de protección individual y colectiva a mediano y largo plazo, que conforme se sugirió en la AT N° 54-18, comprendieran la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección, y junto a éste, el protocolo de protección para comunidades rurales. Como ha sido ya referido en la valoración de la gestión institucional, no hay evidencias de la puesta en marcha de una estrategia, programa, proyecto, o impulso a los instrumentos de gestión propios de la política pública de prevención, lo que resta capacidad de resistencia o recuperación ante los fenómenos de violencia descritos en la AT N° 54-18, como de mitigación de los aspectos que configuran el actual escenario de riesgo.

Para enero de 2019, se conoce el desplazamiento forzado del presidente de la JAC de la Vereda El Cedro (municipio de San Miguel), y con ello, otra serie de eventos que

visibilizan el riesgo al que continúan expuestas las comunidades de los territorios focalizados en la Alerta Temprana N° 054 de 2018. A continuación, los identificados por este Despacho durante 2019, y que son de conocimiento de la cartera que usted dirige, en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRAT:

- En el mes de enero se conoce sobre las amenazas proferidas contra integrantes de la Alianza Tejedoras de Vida y de la Asociación de Mujeres Emprendedoras Víctimas del Conflicto del Putumayo AMEVICOP, intimidaciones realizadas por hombres armados en el Puente Internacional San Miguel. Como resultado, se genera el desplazamiento de una lideresa fuera de la jurisdicción del Putumayo.

En este mismo mes son amenazadas y obligadas a desplazarse forzosamente del municipio de San Miguel dos lideresas sociales, como consecuencia de las intimidaciones directas a manos de hombres que llegaron hasta sus viviendas, advirtiéndoles que atentaran contra sus vidas si continuaban trabajando a favor de las víctimas de violencia sexual.

- En febrero del citado año, circula un panfleto rotulado a nombre de las “Águilas Negras”. En éste, se encontraba relacionado un joven a quien el 13 de febrero de 2019, a quien le concedieron minutos para salir de la Inspección El Placer, municipio de Valle del Guamuez. El joven se desplazó forzosamente para el municipio de Ipiales en Nariño, donde fue ultimado.

Para la fecha, se informa a este Despacho sobre la presunta desaparición forzada de dos ciudadanos argentinos en zona limítrofe del municipio de San Miguel, así como presunta desaparición de una joven de 16 años en el municipio del Valle del Guamuez. Hasta la fecha se desconocen los paraderos de las víctimas.

-En el mes de septiembre, la Defensoría del Pueblo conoce sobre nuevas amenazas a lideresas de la Alianza de Mujeres Tejedoras de vida, que resultan en un nuevo desplazamiento forzado fuera de la jurisdicción del Putumayo. El liderazgo ejercido por la víctima era altamente reconocido en el corregimiento del Placer, municipio del Valle del Guamuez, por la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

- Para junio de 2019, una nueva lideresa social es interceptada por hombres armados y encapuchados en la vía el Placer- vereda Brisas del Palmar (sector la Montañita), Valle del Guamuez, mientras se dirigía a una reunión de Familias en su Tierra. La víctima recibe fuertes agresiones contra su integridad a manos de hombres fuertemente armados, y le fue solicitado dejar de ejercer actividades en pro de la población víctima. Los hechos tienen estrecha relación con las amenazas en comento, proferidas a la Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida.

-En el mes de noviembre de ese mismo año, se informa a este Despacho sobre la circulación de un panfleto de autoría de “La Construcción” en el que declaran objetivo militar a los funcionarios de la Secretaría de Salud Departamental. Este hecho resulta en la

suspensión de las actividades programadas y el retorno a la sede de trabajo de los funcionarios que se encontraban en varios municipios de la subregión del Bajo Putumayo.

Aunque no puede endilgarse *in abstracto* la presunta responsabilidad de los grupos armados ilegales sobre la totalidad de los asesinatos ocurridos en los municipios en mención preocupa a este Despacho el incremento en las conductas vulneratorias contra los derechos fundamentales a la vida, la libertad e integridad personal de la población civil objeto de la advertencia AT N°54-18.

Para finales de 2018, en La Dorada (cabecera municipal de San Miguel), se produjo homicidio con arma de fuego de quien tendría una relación cercana a líderes de la zona. En el mes de octubre de ese mismo año, habría sido asesinado un excombatiente de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. La víctima cumplía con sus labores de reincorporación en el ETCR y se había trasladado días previos a ese sector a visitar su familia. En este mismo mes, entre las veredas La Unión y San Francisco, fue asesinado quien fungía como Fiscal de la JAC de la Vereda Nueva Albania, municipio de San Miguel. Su esposa e hijos salieron desplazados fuera del Departamento del Putumayo. Para el mes de abril de 2019, se conoce sobre el asesinato por arma de fuego de un líder social y dirigente campesino, miembro de Marcha Patriótica y activista de la Asociación de Trabajadores campesinos Amazónicos fronterizos de San Miguel ASOTRACAFSM. El líder promovía el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos.

En lo corrido del 2020 (fecha de corte de 31 de agosto) se han registrado un total de catorce (14) homicidios de los cuales nueve (9) se presentaron en zona rural y urbana del Valle del Guamuez y cinco (5) en zona rural del municipio de San Miguel en las veredas San Lorenzo y Puerto Colón. Pese a que se desconoce la autoría, y atendiendo la dinámica de conflicto en la zona, podrían endosarse a integrantes de las facciones disidentes de las FARC-EP y/o al accionar de la estructura de crimen organizado La Constru.

Es menester señalar que los hechos descritos reiteran la necesidad de adelantar actos de reconocimiento y medidas inmateriales de cara a superar la estigmatización de la labor de los defensores de derechos humanos y líderes sociales del departamento, acciones recomendadas por la Defensoría del Pueblo, y que debían adelantarse en el marco de la sesión de la Mesa Territorial de Garantías del Departamento del Putumayo. El actual contexto de amenaza, en ese sentido, amerita la urgente revisión de la situación humanitaria de los municipios que conforman la subregión del medio Putumayo, y a partir de dicho diagnóstico, efectuar la formulación y/o actualización de los instrumentos propios de la política pública de prevención como lo son el plan de contingencia y plan de prevención. Éstos últimos, en concordancia con el Plan de Desarrollo Territorial de cada municipio y Plan de Acción Territorial 2019-2023.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo logra identificar cambios en el contexto de amenaza, que se expresan en la imposición de normas de convivencia a manos de un grupo delincuenciaal autodenominado “narcotraficantes organizados”, que presionan, desde la declaración de la emergencia sanitaria, a los habitantes de las veredas de San

Miguel. Esta situación facilita el mantenimiento del control en la zona y el aumento del tránsito de hombres. La Defensoría del Pueblo se encuentra verificando la conexión de la citada organización delincriminal, con la presencia de hombres armados no identificados en los puntos comunitarios ubicados a 500 metros del hospital La Dorada (en cercanías de la I.E. de la vereda San Juan Bosco), y los situados en las veredas El Maizal, Guisita y Jordan Güisia, hechos puestos en conocimiento de la Fiscalía Seccional de este departamento.

Adicionalmente, las comunidades campesinas de El Placer y El Tigre en el municipio de Valle del Guamuez, y comunidades campesinas del municipio de San Miguel (corredor San Carlos - El afilador, Cabildo Monterrey y el Resguardo Kichwa San Marcelino), informan la presencia de un grupo armado ilegal al servicio del narcotráfico en alianza con las disidencias de las FARC-EP y el grupo la Mafia, quienes los reúnen de manera frecuente a fines de imponer códigos de conductas, restringir la movilidad y ejercer el control de las acciones desplegadas por los docentes de la zona.

Así, además de dar continuidad a las acciones adelantadas para reforzar los dispositivos de seguridad y protección en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez por parte de la Fuerza Pública, se encuentra necesario impulsar los mecanismos de investigación y judicialización que permitan el esclarecimiento de los hechos anteriormente narrados. Estos cometidos, deben convergir en el efectivo desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales en los términos del Punto 3.4. del Acuerdo de Paz, resaltando los retos del ente acusador en el marco del Decreto 898 de 2017, entre ellos:

- (i) fortalecer la capacidad investigativa y de judicialización para procesar a quienes atentan contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y quienes ejercen la política, intensificar la persecución penal de las organizaciones criminales y los fenómenos criminales relacionados con drogas ilícitas;
- (ii) adelantar procesos de especialización en la etapa de investigación y acusación para elevar las capacidades institucionales con el fin de combatir la impunidad;
- (iii) implementar la Unidad Especial de Investigación (UEI) para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

Debe insistirse entonces en robustecer las competencias para la investigación y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos y eventuales infracciones al DIH en el contexto anotado, asignado los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para responder a las amenazas de macro criminalidad que caracterizan el presente escenario de riesgo. Estos deben tener en cuenta las particularidades del territorio y las poblaciones, incluyendo en el caso de San Miguel y Valle del Guamuez: i) la presencia de extensas franjas limítrofes internacionales y por tanto un deber de

articulación binacional; ii) difícil acceso al territorio y en dicha medida recursos de transporte fluvial, helicopuerto o terrestre, según se requiera; iii) presencia de grupos étnicos y deber sustancial de coordinación interjurisdiccional; iv) amplios y diversos repertorios de violencia, y consecuentemente, un robustecido cuerpo de Fiscales y de Policía Judicial.

En referencia a la vinculación (utilización y reclutamiento) de niños, niñas y adolescentes, se observa cifras importantes, según lo informa a este Despacho el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. Durante 2019 y para 31 de agosto de 2020, siete (7) menores de edad en el municipio de San Miguel entraron en proceso de restablecimiento de sus derechos. El monitoreo y cotejo de la información realizada, también evidencia la vinculación de NNA por parte de un grupo armado al servicio autodenominado “Guardianes de la Mafia”, a través del ofrecimiento de sumas de dinero y entrega de armas y motocicletas, en aras de engrosar sus filas.

Finalmente, persiste la sospecha de contaminación por minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI) en las zonas focalizadas, cuyas operaciones de Desminado Humanitario en el municipio de San Miguel han sido suspendidas por indicaciones del Gobierno Nacional, Departamental y Local con ocasión a la emergencia sanitaria.

Vale señalar que en el marco del Seguimiento previsto en el artículo 4.3 y 14 del Decreto 2124 de 2017, la Defensoría del Pueblo ha remitido a la Secretaría Técnica de la CIPRAT diversos Oficios de Consumación del riesgo, que dan cuenta de la grave situación de derechos humanos en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, el alto costo humanitario que deja la confrontación armada y los riesgos exacerbados que encaran líderes, líderes sociales, comunales y campesinos, autoridades propias y en general, personas defensoras del Acuerdo Final.

CONCLUSIONES

Conforme al análisis efectuado, se evidencia un **CUMPLIMIENTO BAJO** de la respuesta estatal en el marco de las recomendaciones emitidas en la Alerta Temprana No. 054 de 2018 para los municipios de Valle del Guamuez y San Miguel (Putumayo), así como la **EXACERBACIÓN** del escenario de riesgo advertido.

Dada la rápida transformación de las dinámicas del conflicto armado, y su cada vez más intrincada relación con otras formas de delincuencia organizada, el Sistema de Alertas Tempranas continuará el monitoreo focalizado sobre los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, para advertir cualificadamente sobre nuevos contextos de amenaza y vulnerabilidad en clave subregional. Adicionalmente se toma nota de los cambios políticos e institucionales derivados del cambio de administraciones regionales 2020-2023, la situación de emergencia humanitaria por COVID-19, los crecientes niveles de conflictividad social en el marco de los procesos de erradicación forzada, entre otras

variables, para la formulación de recomendaciones en futuros documentos de advertencia.

En esta línea y bajo los derroteros de debida diligencia, se insta a las autoridades de los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez y a la Gobernación del Putumayo a integrar en sus Planes de Desarrollo Territoriales y a desarrollar en los planes sectoriales correspondientes, todas aquellas acciones, programas y planes que permitan dar operatividad al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida establecido en el Decreto 2124 de 2017. En una lectura sistémica del artículo 14 del mencionado Decreto, este Informe busca contribuir a la superación de las limitaciones en la gestión del riesgo, impactando de manera favorable el cumplimiento de los estándares de garantía, prevención y protección de los derechos humanos.

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

Sin otro particular.

Cordialmente,



CARLOS CAMARGO ASSIS
Defensor del Pueblo

Copia:

Anexo:

Revisado para firma por: Ricardo Arias Macías - Fecha 16/10/2020