

Bogotá D.C.,

21 AGO. 2019

Ministerio del Interior - República de Colombia

Radicado Externo: **EXTMI19-34511**

Fecha y hora de radicado: 22- ago-2019 08:15:15

Cantidad de anexos: 0

Contraseña para consulta vía web: **9E41BDBF**

http://siqob.mininterior.gov.co/Consulta_externa/

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA

Ministra del Interior

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

Carrera 8 No 12B-31

Bogotá D.C.

Referencia: Seguimiento Alerta Temprana No. 066 - 18, para el municipio de San José del Palmar, Chocó.

Respetada señora Ministra:

La Defensoría del Pueblo nace del mandato de la Constitución Política de 1991, con el fin de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y en este sentido, tal y como lo establece el art. 7 de la Ley 24 de 1992, "sus opiniones, informes y recomendaciones tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado".

Vale la pena destacar que en consonancia con lo establecido en el numeral 3 - art. 5 del Decreto 25 de 2014, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de "Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio".

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

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

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

Carrera 9 # 16 - 21 Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 3147300 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 27/06/2017



Handwritten signature

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

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

El artículo 4 del Decreto 2124 de 2017, define el seguimiento como todas aquellas actividades tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido y, señala que la Defensoría del Pueblo comunicará la evolución o la persistencia del riesgo.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la presente comunicación tiene por objeto informar a la luz de las labores de seguimiento y monitoreo promovidas por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana Coyuntural No. 066 - 18, para para el municipio de San José del Palmar, Chocó, emitida el 21 de agosto de 2018, sobre la base de las obligaciones *erga omnes* de respeto y garantía de los Derechos Humanos de quienes están sometidos a su jurisdicción, que asume el Estado colombiano.

Para los efectos, la labor de seguimiento se adelanta con base en el Procedimiento “Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas”, mediante el cual se conjuga la valoración del desempeño institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir o mitigar el riesgo, con la valoración de la efectividad de las mismas. La valoración del desempeño institucional, es el resultado de la función que combina las siguientes variables e indicadores:

Variable	Indicador
Oportunidad: hace alusión a la manera en que el accionar institucional se realiza en tiempo, a propósito y cuando conviene a la recomendación contenida en el documento de advertencia	Celeridad: adopción de medidas diligentemente, es decir, con la rapidez y eficacia que se requiere para implementar dichas medidas en aras de prevenir la violación a los DDHH e infracciones al DIH.
	Focalización: adopción de medidas que tengan correlación con la población, el territorio y las características y particularidades y efectos diferenciados del riesgo sobre sectores sociales y grupos poblaciones de las áreas advertidas (enfoque diferencial).

7. Gobernación del Chocó	Sin reporte de información
8. Dirección Nacional para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal	7-12-2019
9. Alcaldía municipal de San José del Palmar	17-12-2018 14-01-2019
10. Ministerio de Defensa Brigada 15 y Brigada Móvil 38	31-08-2018 12-09-2018 14-02-2019 20-02-2019 12-03-2019
10. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV	10-09-2018 12-09-2018 24-09-2018
11. Fiscalía General de la Nación	15-01-2019
12. SENA	30-08-2018
13. ICBF	5-12-2018
14. Consejería Presidencial para los derechos humanos	18-12-2018
15. Unidad Nacional de Protección	27-09-2018 25-10-2018
16. Personería Municipal	Sin reporte de información

En complemento se toma la *evolución de la situación de riesgo*, a partir de un análisis de la dinámica del conflicto armado y su correlativo impacto sobre los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA ESTATAL

Sesión de Seguimiento CIPRAT: 3 de septiembre de 2018

A pesar de la permanente advertencia sobre la crisis humanitaria de este municipio, no se evidencia una respuesta rápida, excepcional y efectiva por parte de las instituciones del Estado frente a los riesgos advertidos en la Alerta Temprana. De hecho, se identifican graves falencias en materia de articulación institucional y un deficiente acompañamiento técnico concreto a las autoridades del municipio por parte de las entidades del orden nacional, para la articulación de estrategias orientadas a la disuasión y mitigación del riesgo advertido.

Oportunidad: La respuesta institucional ante la situación de riesgo advertida no se ha realizado oportunamente, y en muchos casos, no se ha activado la gestión institucional requerida para mitigar o disuadir los riesgos advertidos. Entidades del orden nacional como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Consejería Presidencial para los DDHH en calidad de secretaría técnica de la CIPRUNNA, así como la Gobernación departamental del Chocó en el nivel local, no dan

cuenta del despliegue de acciones excepcionales para la atención del escenario de riesgo advertido. Los reportes de gestión relacionan actividades que venían adelantando en el municipio con anterioridad, o que por el hecho de tener una connotación nacional, incluía dentro de sus participantes al departamento del Chocó, como se evidenció en el caso de la información aportada por el Ministerio de Salud.

Así mismo, las acciones adelantadas por dichas entidades no tuvieron en cuenta la focalización territorial ni las características poblacionales de las comunidades en riesgo, de manera que no tuvieron efectos significativos en materia de prevención y protección. En general, no hay evidencia de la disposición de recursos humanos ni técnicos de carácter excepcional, para la atención del riesgo advertido para el municipio de San José del Palmar.

Se encontró que frente a la recomendación realizada al Ministerio del Interior (Dirección de DDHH) para que en coordinación con la Gobernación Departamental del Chocó y la Alcaldía Municipal se elaborara e implementara una estrategia de prevención colectiva orientada a la protección de grupos poblacionales en riesgo, y para que en coordinación con la Alcaldía de San José del Palmar se diseñaran y/o implementaran los programas de atención a las víctimas del conflicto armado en el marco de las líneas de Prevención y Garantías de No Repetición establecidas en los Decretos 660/2018, 1581 de 2017 y 154 de 2017, esta entidad da cuenta de la existencia de una “Caja de herramientas” que sirve de instrumento para construir rutas de atención y avanzar en la implementación de la Política Pública de Prevención, así como para impulsar el funcionamiento de los espacios técnicos tales como el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no repetición, y actualizar o formular el Plan Integral de Prevención.

La Defensoría del Pueblo no evidencia que se promovieran acciones de coordinación ni que se hayan activado gestiones excepcionales para atender un escenario de riesgo con las características que presenta el advertido para el municipio de San José del Palmar. Urge que el acompañamiento y apoyo técnico del Ministerio del Interior se materialice en acciones tendientes al cumplimiento del deber que le asiste de “asesorar técnicamente a las entidades territoriales en la formulación de las políticas públicas de prevención, el diseño de sus instrumentos de implementación y mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo” y de “coordinar con los departamentos y municipios el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de planes de prevención y planes de contingencia dirigidos a evitar la consumación de los riesgos, y mitigar los efectos de su materialización”, de acuerdo con lo establecido en el art. 2.4.1.2.17 del Decreto 1066 de 2015.

Similar situación se encontró frente a la gestión promovida por el Ministerio de Salud y Protección Social, quien frente a la recomendación realizada respecto a la concurrencia con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el desarrollo de acciones de acompañamiento y atención psicosocial enfocada en las mujeres, adolescentes, niñas víctimas de violencia sexual y basada en género en los corregimientos de San Pedro de Ingará y La Italia, se limitó a la realización de tres videoconferencias orientadas a brindar

h

h

asistencia técnica para la implementación del Mecanismo Intersectorial para el Abordaje integral de las Violencias basadas en Género, el 26 de abril, el 21 de junio y el 21 de julio, pero indica que en ninguna de éstas participó el departamento del Chocó.

Así mismo, indicó que se realizó una reunión los días 3, 4 y 5 de octubre de 2018 sobre la “Dimensión de la sexualidad, Derechos sexuales y Derechos reproductivos”, en la que se presentaron estrategias prioritarias en el abordaje integral de las violencias de género, entre ellas, la coordinación intersectorial, y en la que participó el departamento del Chocó.

Como se observa, en la gestión realizada por esta entidad frente al escenario concreto para San José del Palmar, no se evidencian acciones focalizadas, ni oportunas, ni capacidad técnica desplegada para atender las condiciones excepcionales que allí confluyen.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer por su parte, no aportó información respecto de la gestión promovida a la Defensoría del Pueblo, pese al riesgo advertido en la Alerta Temprana. Al respecto, resulta importante la gestión que pueda realizar esta instancia para orientar técnicamente acciones de prevención en materia de violencia sexual y otras violencias basadas en género, la omisión de su respuesta, va en contravía de las funciones definidas para esta entidad por el artículo 20 del Decreto 672 de 26 de abril 2017 numerales 3 y 8. 3 “Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales”; 8. “Apoyar la formulación y el diseño de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres; especialmente las más pobres y desprotegidas”. En esta materia, la Fiscalía General de la Nación tampoco reportó acciones orientadas a fortalecer los mecanismos regionales de acceso a la justicia para las víctimas de las violencias basadas en género.

La Consejería Presidencial para los DDHH refirió frente a la recomendación dirigida a coordinar acciones con el ICBF para la identificación de factores de riesgo que inciden en el fenómeno de reclutamiento y utilización de NNA, y al diseño e implementación de acciones encaminadas a la prevención del reclutamiento forzado y la utilización de NNAJ, que se ha venido adelantando un ejercicio de incidencia con la Gobernación departamental, y que se solicitó por parte de ésta, el acompañamiento para la construcción de las rutas.

En atención a dicha solicitud, la Consejería Presidencial indica haber sugerido a su vez, a la Gobernación departamental, la conformación de los Equipos de Acción Inmediata -EAI- para la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA de manera paralela al proceso de incidencia que se venía coordinando, así como la creación de una herramienta virtual para que los municipios puedan subir la información para efectos del seguimiento y reporte de casos a la Gobernación.

h

if

No obstante lo anterior, no hay evidencia de avances en este sentido ni del acompañamiento puntual desde la Consejería y la CIPRUNNA al municipio de San José del Palmar, para el desarrollo de acciones que permitan identificar los factores de riesgo de reclutamiento en el municipio, ni para la implementación de acciones concretas de prevención del reclutamiento forzado.

En cuanto a la atención frente a riesgos por MAP/MUSE/AEI, la Dirección para la Acción Integral contra Minas -Descontamina Colombia- señaló que el municipio fue categorizado en su Plan Estratégico 2016-2022 como de Media Afectación, y que su priorización para el desminado humanitario no ha sido posible al no contar con condiciones de seguridad para el desarrollo de estas operaciones, razón por la cual el desminado se realiza a través de operaciones militares. En materia de Educación en Riesgo de Minas, se realiza en ámbito educativo y a través del modelo de ERM en situaciones de Emergencia, a través de las cuales se adelantaron procesos de formación de docentes, comunidades y autoridades, así como la entrega de material pedagógico¹.

Coordinación: Aunque se evidencia la activación de los espacios de articulación interinstitucional, los mismos no redundaron en el diseño de estrategias coordinadas e integrales para la disuasión y mitigación del riesgo, máxime porque en los mismos no se involucraron las entidades del orden nacional competentes, y porque las entidades con asiento en lo territorial no lograron un aumento en su capacidad técnica o de respuesta como resultado de dichos espacios.

Por ejemplo, aunque la Policía Nacional adelanta acciones con los recursos disponibles en materia de prevención del delito, sensibilización a las comunidades en prevención del consumo de sustancias psicoactivas y del reclutamiento forzado, su capacidad técnica y operativa es aún muy restringida en el municipio, a lo que deben sumarse las barreras de acceso a la justicia que persisten allí, derivados de la ausencia de personal con funciones de Policía Judicial y de Fiscalía, lo que exige que cualquier asunto en este sentido deba ser gestionado por las comunidades en el municipio de Cartago (Valle del Cauca).

Así mismo, el marco del Comité de Justicia Transicional del municipio de San José del Palmar, realizado el 05 de septiembre de 2018, evidenció la ausencia de varias de las entidades responsables del SNARIV. Este espacio tampoco fue empleado para el diseño de estrategias de monitoreo en terreno que se orientaran a mitigar los riesgos y que favorecieran la seguridad humana de todos los habitantes del municipio.

¹ En comunicación remitida por Descontamina Colombia, fechada de 07 de diciembre de 2018, se refiere la implementación del Modelo ERM en el ámbito educativo, con el apoyo del Ministerio de Educación, lo que involucró acciones de formación a docentes en ERM, distribución de material pedagógico, sensibilización de familias en ERM, e inclusión de acciones de ERM en los planes Escolares de Gestión del Riesgo y en los planes de contingencia formulados por la Mesa Nacional de Educación en Emergencias. Así mismo, indica que fue implementado el modelo ERM en situaciones de emergencia, a través de un proyecto operado por la Fundación Restrepo Barco. Así mismo, se informó que con el apoyo de la Defensa Civil se realizaron actividades de difusión pública y talleres cortos de sensibilización, en el marco del Modelo ERM tradicional, dirigido a comunidades y autoridades.

A pesar de que la Alcaldía municipal, la Personería municipal y el Ejército Nacional han hecho un análisis amplio de la Alerta temprana, no se evidencian acuerdos en términos de planeación de medidas que permitan monitorear y mitigar o disuadir el riesgo advertido, así como asignar recursos para los efectos; tampoco se encuentran acciones de coordinación o de articulación, para que las entidades competentes del orden nacional prioricen con celeridad la acción en el municipio de San José del Palmar.

Ni el SENA ni la UNP, ni la Gobernación departamental del Chocó establecieron acciones concretas para atender la grave situación por la que atraviesa este municipio. En este sentido, durante la visita de constatación en terreno se nos comunicó que la oferta del SENA en el municipio está dirigida a los habitantes del casco urbano y no a las comunidades en riesgo focalizadas en la Alerta Temprana, mientras que la información aportada por la Gobernación del Departamento da cuenta de una insuficiente gestión institucional e interinstitucional para dar respuesta a las recomendaciones contenidas en la Alerta Temprana, en especial frente a lo que tiene que ver con el desarrollo de acciones de concurrencia con el municipio de San José y para garantizar la seguridad de sus habitantes.

Si bien la UNP ha asignado medidas de protección individual frente a algunos funcionarios del municipio, entre ellos el Alcalde y el Personero municipal, estas medidas resultan poco eficientes e inadecuadas dentro del contexto y su quehacer cotidiano. De hecho, el vehículo de protección asignado al Personero municipal presenta permanentemente fallas mecánicas, lo que dificulta su utilización y el cumplimiento de los fines para los que fue asignado.

La UARIV por su parte, realizó acompañamiento en la toma de declaraciones a las familias víctimas del conflicto armado e inclusión en el RUV, entrega de Asistencia Humanitaria de subsistencia mínima y de transición, avanzó en la actualización de los Planes de contingencia y la priorización a San José del Palmar para la implementación del apoyo subsidiario mediante la Asistencia Humanitaria Inmediata AHI, pero no se indica el impacto de la misma para el bienestar de las comunidades, en particular en los corregimientos de La Italia y San Pedro de Ingará.

En el contexto de riesgo advertido, persisten importantes factores de vulnerabilidad, entre ellos, los asociados a la seguridad alimentaria y la presencia de cultivos de coca en el municipio. En general, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es desconocido por algunas autoridades locales, mientras que las comunidades han manifestado su inconformidad ante el incumplimiento del Estado sobre este asunto. Adicional a ello, y de acuerdo con la información conocida por la Defensoría del Pueblo, el Ejército Nacional está realizando los ejercicios de erradicación, con afectación de los cultivos de “pancojer” de las comunidades. Al respecto, es imperativo que el proceso de erradicación se adelante de manera articulada al proceso de sustitución; es decir, que se haya agotado previamente esta posibilidad como medida sostenible. Adicionalmente, debido a la falta de vías, la precariedad en la producción y los altos costos para el transporte de los productos que eventualmente podrían comercializar, dan

cuenta de la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran las comunidades.

Ante esta situación, la Personería municipal señaló que en el mes de mayo de 2019, el Ministerio de Agricultura hizo presencia con la presentación de un Programa para impulsar el emprendimiento productivo de grupos de familias del municipio; no obstante, para acceder al Programa, se requería de la agrupación de 11 familias para la presentación y un proyecto productivo, y un aporte de 8 millones de pesos, tras lo cual el Programa les entregaría 40 millones de pesos. Si bien se asignaron cupos para la atención de 25 o 30 grupos de 11 familias cada uno, hasta el momento no se habría presentado ninguna propuesta, ya que las familias del municipio no cuentan con los recursos necesarios para la cofinanciación requerida. Esto es muestra de la falta de conocimiento de las necesidades y de la realidad de la población en este territorio y de la poca pertinencia de la respuesta estatal.

El reclutamiento forzado en niño, niñas y adolescentes, principalmente indígenas, es un “tema oculto” en el municipio. Se señala que hay dos mecanismos para los efectos: la primera, a través de lo que definen allí como incorporación “voluntaria”, que se realiza a través de mecanismos de “seducción” para ingresar a las filas del ELN; la segunda, mediante acciones de intimidación. A esta problemática se sumaría el incremento de la deserción escolar, con ocasión del temor y la inseguridad que se percibe en la zona, y principalmente, debido a la presencia de hombres encapuchados en el camino que conduce a la escuela del municipio, en el sector de El Salado y La Romita. La ausencia de oportunidades laborales, educativas y de uso del tiempo libre para niñas, niños y jóvenes, es un factor que incrementa su vulnerabilidad frente a las amenazas que pesan sobre esta población.

Ahora bien, frente a esta situación, la Alcaldía municipal refiere el desarrollo de acciones conjuntas con el Ejército Nacional, la Policía Nacional y Personería municipal en el corregimiento de San Pedro de Ingará, para efectos de prevenir los reclutamientos en la zona. No obstante, reconoce la Alcaldía que estas acciones se realizan únicamente en la cabecera municipal, por cuanto el desarrollo de las mismas en las áreas rurales, representa un riesgo. Así mismo se han realizado estas mismas acciones puntuales en el Corregimiento de La Italia, sin abordar el tema de reclutamiento forzado, por las mismas razones expresadas anteriormente relacionadas con la presencia de hombres armados.

De acuerdo con información conocida por la Defensoría del Pueblo, la gravedad de la situación aquí expuesta, contrasta con la baja capacidad de respuesta de la Fiscalía General de la Nación, entidad que de acuerdo con algunos funcionarios del municipio, ha señalado en varias oportunidades que no cuenta con condiciones de seguridad para ingresar a realizar las labores de investigación del caso.

Evolución del Riesgo

Valoración del actual escenario de riesgo

En el ejercicio de monitoreo adelantado por la entidad, fue evidente el clima de temor y desconfianza de las comunidades con ocasión de la presencia de hombres armados; muchos de ellos manifestaron sentirse vigilados permanentemente. Se identificó además en este contexto, el alto riesgo al que se encuentran expuestos líderes y lideresas sociales, quienes además de tener que establecer contacto con grupos armados ilegales con ocasión de la labor de liderazgo que desarrollan, también son requeridos por la Fuerza Pública para fines de obtención de información. Esta situación los expone a señalamientos por parte del Ejército y de los grupos armados ilegales como informantes, lo que de acuerdo con algunas fuentes consultadas, ha generado el desplazamiento forzado de varios de estos líderes del municipio; entre ellos, comunidades afrocolombianas del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita, comunidades Embera Chamí del Resguardo del río Copé y familias mestizas campesinas que han participado en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito o que tienen la disposición para ello. Todas ellas, víctimas de conflicto armado que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica.

Estos sujetos colectivos se encuentran expuestos a la presión social y control territorial ejercido por el Ejército de Liberación Nacional -ELN- a través del Frente de Guerra Occidental, puntualmente por intermedio de unidades del Frente Che Guevara y del Frente Cimarrón. Este grupo armado ilegal ejerce el dominio sobre la zona desde 2016, con el objeto de controlar las zonas de cultivos de uso ilícito y el corredor de movilidad y conectividad sobre el cual está localizado el municipio de San José del Palmar, en su comunicación terrestre con los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda hacia el centro del país y hacia el Chocó, y con la salida al mar Pacífico por el río San Juan.

Uno de los temas más preocupantes para la Defensoría del Pueblo, tiene que ver con la ocurrencia de diferentes formas de violencias basadas en género, en especial el abuso sexual en la modalidad de acceso carnal abusivo ejercido sobre niñas entre los 7 y 12 años de edad, el cual ha sido detectado especialmente en el Corregimiento de la Italia. La perpetración de estos casos está vinculada con los padres, padrastros y con los auxiliares de las Chivas de transporte del municipio. Frente a estos casos hay muy poca repuesta del Estado, e impunidad, debido a que tampoco se denuncian, principalmente por temor.

Las cifras reportadas por la Policía Nacional para el municipio, aunque tienen tras de sí un gran subregistro, permiten un acercamiento a esta situación: Los 3 delitos sexuales registrados en 2018, tuvieron como víctimas a 3 menores de 15, 13 y 10 años; de éstos, el ocurrido con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 066 de 2018, tuvo lugar en el corregimiento advertido de La Italia; por su parte, el caso reportado en 2019 tiene como víctima a una menor de 5 años, y una vez más, tuvo lugar en un territorio advertido por la Defensoría del Pueblo, el barrio El Porvenir.

5

lat

Dentro de este marco, el ELN estaría además fungiendo de autoridad en el municipio, mediando en la resolución de conflictos en el territorio y en la resolución de problemáticas asociadas a consumo de sustancias psicoactivas y violencia sexual, a través de amenazas, crímenes de orden y de la imposición de normas de conducta.

En materia de homicidios, de acuerdo con los datos proporcionados por la Policía Nacional, los reportes de las cifras para el primer semestre de 2019 mantienen una constante respecto de las cifras correspondientes al primer semestre 2018, con tres (3) homicidios en cada período; si bien no se reportan avances sustanciales en cabeza de la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con la Personería municipal, es preciso tener en cuenta que la falta de denuncia por temor, se constituye en la principal barrera de acceso a la justicia en el municipio. El temor a la denuncia, fue confirmado igualmente por algunos líderes indígenas, quienes manifiestan que aunque se han presentado casos de amenazas, las mismas no han sido denunciadas ante las autoridades por miedo.

Dentro de este contexto llama la atención el hecho de que los 4 homicidios que se reportan con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 066-2019 (1 en 2018 -11 de diciembre de 2018- y 3 en 2019) ocurrieron con arma de fuego en veredas y corregimientos advertidos por la Defensoría del Pueblo: El corregimiento de La Italia y la vereda La Albania, así como en el Corregimiento de San Pedro de Ingará, en las veredas La Divisa y La Badea².

De igual manera, los tres (3) delitos de lesiones personales con arma de fuego reportados por la Policía Nacional en el municipio de San José del Palmar para el primer semestre 2019, han tenido lugar en las veredas Albania y La Selva, advertidas por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 066-208, situación que se replica para el caso de lesiones personales reportado con posterioridad a la emisión de la Alerta en 2018, ocurrido en el barrio El Porvenir de la cabecera municipal.

La Defensoría del Pueblo ha identificado además un proceso de expansión de grupos sucesores del paramilitarismo identificadas como AGC, que se movilizan desde los municipios de Santuario (Risaralda) y Toro, El Águila y El Cairo (Valle del Cauca), con el objeto de acceder al dominio de las áreas controladas por el ELN.

Estos grupos ejercen amenazas y otras formas de restricción y de imposición de terror contra las comunidades de San José del Palmar y sobre familias mestizas, afrocolombianas e indígenas que habitan en la franja limítrofe, o que salen al municipio de Cartago (Valle del Cauca) para vender sus productos agrícolas o para acceder a servicios de salud y otros servicios, pues el municipio de Cartago es la única vía de que comunica a San José del Palmar.

Por último, confluyen en este escenario de riesgo, las amenazas y restricciones a la movilidad contra las comunidades ubicada en la franja limítrofe entre los municipios de

² Ver: Policía Nacional – Estadística delictiva disponible en: <https://www.policia.gov.co/grupo-información-criminalidad/estadística-delictiva>

h
E.

San José del Palmar y Nóvita en el departamento del Chocó, por parte de un grupo de hombres armados que integraban el Frente Aurelio Rodríguez de las FARC - EP, y que no participaron en el proceso de dejación de armas ni de reincorporación, quienes estarían realizando la custodia de zonas de cultivos de uso ilícito en el área descrita.

Dicho esto, se encuentra que el escenario de riesgo descrito se manifiesta actualmente en la restricción a la movilidad de las familias afrocolombianas, indígenas y campesinas entre los corregimientos de San Pedro de Ingará y La Italia, y la cabecera municipal; la amenaza contra líderes y lideresas sociales que representen procesos colectivos o de sustitución de cultivos de uso ilícito; amenaza contra funcionarios públicos garantes de derechos fundamentales y, homicidios selectivos. Así mismo, involucra un alto riesgo de confrontación armada entre unidades del Frente de Guerra Occidental del ELN, las AGC y los grupos de hombres armados que no participaron en la dejación de armas de las FARC-EP.

Hechos relevantes del escenario de riesgo

El 16 de julio de 2019, el ELN obligó a la comunidad de La Italia a asistir a una reunión en la cual fue leído un comunicado de trece (13) puntos, que imponían normas de conducta en la zona.

El 14 de julio de 2019 en el sector Volcanes, jurisdicción del corregimiento de La Italia, fue asesinado con arma de fuego el señor JESÚS AGUSTÍN MALES IMBAQUIN, de Yacuanque (Nariño).

El 03 de julio de 2019, la directora de la emisora Municipal recibió en una memoria USB, un audio del ELN que dura aproximadamente una hora. Este audio fue reproducido en la emisora comunitaria, y en él, un hombre que se identificó como el comandante ALEX del Frente Che Guevara, le manifestaba a la comunidad que con motivo del cumplimiento de los 55 años de lucha revolucionaria, se decretaba Paro Armado para los días 04 y 05 de julio, expresando con ello la prohibición del tránsito de cualquier clase de vehículos.

Al amanecer del 04 de julio de 2019, fueron halladas una bandera y una pancarta con distintivos alusivos al grupo armado ilegal ELN, en la entrada de la cabecera municipal; esta situación generó restricciones a la movilidad de vehículos y de personas entre los corregimientos y la cabecera, y entre los municipios de San José del Palmar y de Cartago, además del cierre de todos los establecimientos de comercio.

Pese a la advertencia, la Alcaldía municipal no interrumpió la prestación del servicio, por lo que un hombre que se identificó como integrante del ELN, profirió amenazas contra los funcionarios por el desarrollo de las labores. Esta situación llevó a que la Secretaría Municipal de Gobierno convocara un Consejo de Seguridad Extraordinario en el municipio, luego del cual se optó por el cese de todas las actividades oficiales, en aras de garantizar la protección de los funcionarios.

h

lg.

El 22 de mayo de 2019, JESÚS ANDRÉS TABORDA GARCÍA y CAROLINA CLAVIJO GIRALDO, oriundas de Anserma (Caldas) fueron heridas con arma de fuego en horas de la tarde en la vereda La Selva, vía hacia la cabecera municipal, mientras se desplazaban en un vehículo particular.

El 01 de mayo de 2019, aproximadamente a las 4:00 p.m., un hombre armado y encapuchado ingresó a la comunidad de Campo Alegre, del resguardo Embera Chamí del río Copé y asesinó a la joven REMELIA AIZAMA AIZAMA, de 26 años de edad. Esta joven hacía parte de un proceso de mujeres del Pueblo Embera Chamí y se desempeñaba como manipuladora de alimentos en la Escuela. En el mismo hecho, resultó herida MARÍA ORFINA TASCÓN CANO de 11 años de edad.

El 02 de febrero de 2019, fue hallado el cuerpo sin vida del señor LUIS ALBERTO AGUDELO en el sector de la vereda La Badea, a un 1 kilómetro de la cabecera municipal. La víctima se desempeñaba como agricultor.

El 11 de diciembre de 2018, fue encontrado el cuerpo sin vida de JONATAN MARIN CARMONA, a 3 kilómetros del casco urbano de San José del Palmar -en la salida principal con dirección hacia la ciudad de Cartago-. El joven había recibido amenazas anteriormente, y se encontraba en situación de desplazamiento; había ido al municipio de San José del Palmar a visitar su familia.

Conclusiones

Por lo antedicho, este Despacho considera que la situación de riesgo para la población civil en el municipio de San José del Palmar (Chocó) sigue siendo **ALTA** y tiende a agravarse. Así mismo, con base en la información aportada por las diferentes entidades, se da cuenta de un **CUMPLIMIENTO BAJO** en la gestión estatal promovida frente a la Alerta Temprana 066-2018, pues como puede establecerse del análisis realizado en el apartado anterior, no se promovieron acciones excepcionales en atención al escenario de riesgo advertido, y aquellas acciones que reportaron las entidades competentes a la Defensoría del Pueblo, no contemplaban la focalización geográfica ni las particularidades poblacionales de la población en situación de riesgo. Tampoco se encontró que se hayan desplegado acciones en términos de oportunidad para la disuasión o mitigación del escenario de riesgo advertido.

Frente a ello, se insiste -como lo ha hecho el Consejo de Estado- en que *“no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, y que al amparo de este deber se desprenden otros específicos tales como los deberes de prevención, protección, investigación, sanción y reparación de las violaciones”*³.

³ Sentencia 00463 de 2018 Consejo de Estado C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Al mismo tiempo, resulta necesario recalcar que *“corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a “las autoridades competentes”, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin.”⁴*

Con base en lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la responsabilidad del Ministerio del Interior de articular a las entidades nacionales y autoridades territoriales de manera rápida, oportuna y con la debida diligencia, se le exhorta para que realice las actuaciones pertinentes que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades en riesgo para el municipio de San José del Palmar (Chocó) y, en caso de que se falte a ellas, se promuevan los procesos disciplinarios a que haya lugar en coordinación con la Procuraduría General de la Nación.

Así mismo, en virtud de lo consagrado en el Decreto 2124 de 2017 se insta a las instituciones concernidas en el presente informe, a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la población civil, advirtiendo que en atención a la evolución del riesgo identificado, la Defensoría del Pueblo emitirá próximamente una Alerta Temprana de carácter coyuntural para el municipio de San José del Palmar.

1. Al Ministerio del Interior como Secretaría Técnica de la CIPRAT, a la Gobernación departamental del Chocó, a la Alcaldía municipal de San José del Palmar y a las entidades relacionadas dentro de la presente Alerta Temprana, construir y adoptar un Plan de Acción específico que dé cuenta de acciones coordinadas, focalizadas y excepcionales para atender la situación de riesgo advertida sobre comunidades indígenas, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y líderes y lideresas en el municipio, con cronograma de trabajo a 31 de diciembre de 2019. El Plan de Acción debe detallar acciones concretas, plazos y recursos para la implementación de estrategias y de la gestión institucional requerida para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, las libertades civiles y políticas e infracciones al DIH, así como para la identificación oportuna, atención y disuasión de los riesgos individuales y colectivos presentes en estos municipios, en consonancia con lo establecido en la Política de Prevención Decreto 1581 de 2017 los Decretos 1066/2015, 4100/2011, 2252/2017, 2078/2017, 1581/2017, 898/2017, 660/2018, 2137/2019 y el CONPES 3955 de 2018. Las acciones incorporadas en el Plan deben desarrollarse de manera permanente, hasta que cesen los factores que ponen en riesgo a la población civil. Remitir copia

⁴ Sentencia 00463 de 2018 Consejo de Estado C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

del Plan de acción definido, en un término inferior a un (1) mes considerando el alto riesgo expuesto en la Alerta Temprana.

2. Al Ministerio del Interior en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), a la Alcaldía municipal de San José del Palmar y a la Gobernación departamental del Chocó, coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir el escenario de riesgo advertido. Entre otras, se requiere que sea convocada oportunamente una sesión de seguimiento en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Respuesta Rápida (CIPRAT) con el fin de coordinar la adopción de medidas pertinentes y la estructuración del Plan de Acción a que refiere la recomendación 1 del presente acápite, para garantizar la prevención de riesgos de violaciones de los derechos referidos a la vida, la integridad y seguridad personal de las comunidades en riesgo que habitan en el municipio de San José del Palmar, en consonancia con lo establecido en el Decreto 2124/2017.
3. A las entidades competentes dentro de la presente Alerta Temprana, designar a una persona del nivel directivo y una persona en carrera administrativa por cada una de las entidades, como responsables de la coordinación de acciones interinstitucionales para la mitigación de los riesgos advertidos en la presente Alerta Temprana. Remitir listado con los datos de contacto de las personas designadas a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a un (1) mes, considerando el alto riesgo expuesto en la presente Alerta Temprana. Este grupo de personas deberá reunirse periódicamente en el marco de la CIPRAT y de las instancias territoriales de Prevención, para articular el respectivo repórtel del Plan de Acción diseñado para la atención de la presente Alerta Temprana a que refiere la recomendación 1, así como para evaluar periódicamente el impacto de las acciones adelantadas sobre los factores de vulnerabilidad y de amenaza esbozados en la misma. Remitir trimestralmente a la Defensoría del Pueblo el respectivo informe de evaluación, y socializarlo en el marco de las instancias de seguimiento a la Alerta Temprana, que se convoquen.
4. A la Gobernación departamental del Chocó y a la Alcaldía Municipal de San José del Palmar, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, diseñar e implementar estrategias institucionales tendientes a prevenir riesgos, vulneraciones, y a proteger los derechos de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado, así como para evitar la consumación de las formas de violencia basada en género en el municipio, en consonancia con lo establecido en el CONPES 3784 de 2013, en el Decreto 1581 de 2017, en la Resolución 805 de 2012 del Ministerio del Interior y en Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional. Se



requiere con urgencia avanzar en la implementación del Mecanismo Intersectorial para el Abordaje Integral de las violencias basadas en género, así como coordinar las acciones necesarias para que el municipio cuente con rutas de atención a las víctimas de violencia sexual y trata de personas en contextos de conflicto armado interno y con equipos profesionales interdisciplinarios (salud, justicia, protección, entre otros) debidamente capacitados para la atención de víctimas de violencias basadas en género, entre ellas la violencia sexual; de manera que se asegure el acceso de las mujeres y niñas a un servicio gratuito y sin discriminación, que atienda lo dispuesto en el Protocolo de Atención en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual establecido por el Decreto 459 de 2012 y la Sentencia C754/15 de la Corte Constitucional. Incorporar las acciones que para los efectos se definan de manera coordinada entre las entidades competentes, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.

5. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos -como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de NNA (CIPRUNNA)-, a la Alcaldía municipal de San José del Palmar y al Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar, promover la construcción de un diagnóstico de riesgo referente al reclutamiento, uso y utilización y explotación sexual de niños niñas adolescentes y jóvenes por parte de grupos armados ilegales en el municipio a partir del cual se diseñe: a.) Un plan de prevención del reclutamiento, vinculación y/o utilización de niños, niñas y adolescentes con enfoque diferencial, que contemple la prevención temprana y urgente para la población escolarizada y no escolarizada, así como la desvinculación y el restablecimiento de derechos por parte del ICBF en los casos a los que haya lugar. Urge que dentro del Plan, se incorporen acciones para garantizar el acceso y permanencia dentro del Sistema educativo, entre ellos, la disponibilidad permanente del servicio de transporte escolar, el nombramiento oportuno de docentes, la construcción de planes etnoeducativos, entre otros. Se requiere entre otras, el diseño de una ruta efectiva con enfoque diferencial étnico, para la prevención y atención a jóvenes víctimas de reclutamiento forzado, según lo establece el documento Conpes N° 3673 de julio de 2011 b.) Coordinar el diseño e implementación de una estrategia para la desvinculación de niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales en el municipio de San José del Palmar. Así mismo, se requiere que la Gobernación departamental del Chocó y la Alcaldía municipal, designen un funcionario/a enlace para la prevención de riesgos de vinculación de esta población. Incorporar las acciones que para los efectos se definan de manera coordinada entre las entidades competentes, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
6. A la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Consejo Superior de la Judicatura, fortalecer técnica y financieramente los sistemas de Justicia en el municipio de San José del Palmar, de forma tal que se aumente su capacidad de respuesta y se fortalezcan las acciones de coordinación entre el sistema judicial nacional y el del Resguardo Embera Chamí Copé del río

- Ingará. Se requiere que la Fiscalía preste especial atención al fortalecimiento de los mecanismos regionales y locales de acceso a la justicia por las violencias basadas en género, en el marco de lo contemplado por la Ley 1257 de 2008 y la ley 1719 de 2014, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Incorporar las acciones que para los efectos se definan de manera coordinada entre las entidades competentes, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
7. Al Ministerio del Interior, en articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP), a la Gobernación departamental del Chocó, a la Alcaldía municipal de San José del Palmar, a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio de Defensa Nacional, coordinar las acciones necesarias para el diseño y/o implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios a que refieren los Decretos 2078/17 y 660/2018, en el municipio de San José del Palmar, proceso que deberá incorporar la permanente participación e incidencia de las comunidades y la concertación con las autoridades étnicas. Incorporar las acciones para el desarrollo de cada uno de los componentes, medidas, jornadas y Planes establecidos dentro del Programa en cuestión, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
 8. A la Unidad Nacional de Protección (UNP), evaluar la situación de riesgo de los líderes y líderes sociales, autoridades étnico territoriales y servidores públicos que han sido víctimas de amenazas en el ejercicio de sus funciones, con el fin de que se apliquen las medidas de seguridad y se implemente la ruta de protección individual y colectiva con enfoque diferencial étnico, territorial y de género para salvaguardar de forma efectiva e integral la vida, la seguridad, la integridad personal y demás derechos fundamentales, en el marco de lo establecido en los Decretos 4912 de 2011 y 1066 de 2015, y de la Directiva No 002 del 14 de junio de 2017 emitida por la Procuraduría General de la Nación, relativa al fortalecimiento de las medidas de protección a favor de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Incorporar las acciones que para los efectos se definan, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
 9. Al Ministerio de Defensa Nacional, en observancia de los principios de protección y distinción del Derecho Internacional Humanitario, adelantar las acciones necesarias para la desactivación de estructuras armadas ilegales generadoras del escenario de riesgo identificado para la población civil del municipio de San José del Palmar.
 10. Al Ministerio del Interior, a la Gobernación departamental del Chocó, a la Alcaldía municipal de San José del Palmar y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, adelantar las gestiones pertinentes para la actualización, fortalecimiento y financiación de los planes de prevención y de

- contingencia orientados a contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades y potenciar las capacidades institucionales y sociales, así como a fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo de las comunidades ubicadas en los corregimientos de La Italia y San Pedro de Ingará, así como en la Cabecera Municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1066 de 2015. Remitir copia de los respectivos Planes a la Defensoría del Pueblo en un término inferior a un (1) mes, teniendo en cuenta el alto riesgo expuesto.
11. A la Personería Municipal de San José del Palmar y a la Procuraduría Regional, observar el diseño y ejecución de las estrategias de las instituciones competentes en materia de prevención de violaciones y protección de derechos fundamentales y ejercer control sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas. Adicionalmente, presentar un informe sobre la evolución de la situación de Derechos Humanos a la Defensoría del Pueblo en un plazo máximo de un (1) mes, y a partir de ese momento, trimestralmente.
 12. A la Gobernación departamental del Chocó, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz- Descontamina Colombia y a la Alcaldía municipal de San José del Palmar, avanzar en la creación o fortalecimiento de una instancia para la articulación y coordinación de la Política de Acción Integral Contra Minas Antipersona -AICMA- a nivel departamental y municipal, así como en la designación de enlaces departamentales y municipales AICMA, la actualización del directorio de la Ruta del Plan de Acción departamental y municipal, la identificación de áreas peligrosas y la articulación de acciones de prevención, así como la construcción y/o actualización de la ruta de atención en salud y rehabilitación física para las víctimas de Minas Antipersona, Municiones Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados (MAP-MUSE-AEI) con enfoque de diferencial, de género y ciclo vital en el territorio. Se recomienda incluir a las asociaciones de víctimas y víctimas por MAP-MUSE-AEI, en los diferentes procesos territoriales que se adelantan en materia de ERM en el municipio de San José del Palmar. Incorporar las acciones que para los efectos se definan, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
 13. A la Policía Nacional, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Defensa Nacional, fortalecer técnica y financieramente la capacidad de operación de la Policía en el municipio de San José del Palmar. Incorporar las acciones que para los efectos se definan, dentro del Plan de Acción específico a que hace referencia la recomendación 1 del presente acápite.
 14. A las entidades competentes dentro de la Alerta Temprana 066-18 para el municipio de San José del Palmar, atender las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y en general, desplegar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos de las comunidades y personas en situación de riesgo en los territorios objeto de advertencia, sobre la base de las

obligaciones erga omnes de respeto y garantía de los derechos humanos, que le competen el Estado colombiano, y reportar trimestralmente a la Defensoría del Pueblo, las acciones promovidas para los efectos, en consonancia con las disposiciones contenidas en la ley 24 de 1992.

Cordialmente,



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

70 1292