

Bogotá D.C., 20 de junio de 2020

Doctora

**ALICIA ARANGO OLMOS**

Ministra del Interior

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

[secretariaciprat@mininterior.gov.co](mailto:secretariaciprat@mininterior.gov.co)

Carrera 8 No 12B-31

Bogotá D.C.

**Referencia: Informe de Seguimiento Alerta Temprana No. 014 de 2019 de inminencia,  
para el municipio de Teorama, departamento Norte de Santander.**

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. En este sentido, tal y como lo establece el artículo 7 de la Ley 24 de 1992, “sus opiniones, informes y recomendaciones tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado”.

En consonancia con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 25 de 2014, el Defensor del Pueblo tiene la facultad de “hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”.

Por otra parte, el seguimiento a la gestión institucional del riesgo y a la evolución del mismo que realiza la Defensoría del Pueblo se orienta a dar cumplimiento a lo establecido en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, así como a aportar insumos que le permita a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad avanzar en la evaluación de la respuesta institucional y la determinación del impacto de los resultados de la gestión promovida desde el Estado.

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

Así las cosas, y con fundamento en lo anteriormente expuesto, la presente comunicación tiene por objeto informar el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre el escenario de riesgo advertido a través de la Alerta Temprana No. 14 de 2019 emitida para los municipios de Teorama, Convención y El Carmen el 26 de enero de 201. Es importante señalar que, del análisis efectuado, se concluirá si permanece o no la situación de riesgo advertida por medio de la Alerta Temprana No. 014-19.

### **Evolución del Escenario de Riesgo**

El escenario de riesgo descrito para el municipio de Teorama en la Alerta Temprana de Inminencia No. 014-19 emitida en marzo de 2019, previó la posible vulneración de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de la población civil, como consecuencia de enfrentamientos entre grupos al margen de la ley y fuerza pública con interposición de civiles, principalmente en los centros poblados de cinco corregimientos. Confrontación determinada por la disputa entre el Ejército de Liberación Nacional ELN y el Ejército Popular de Liberación EPL; afectaciones al medio ambiente y a la salud como consecuencia de los atentados al oleoducto Caño Limón Coveñas, y la posible reactivación de movilizaciones campesinas opuestas a la erradicación de los cultivos de coca. Todo lo anterior en el marco de una ofensiva militar ordenada por el gobierno nacional en busca de estabilizar la seguridad en la región del Catatumbo.

La evolución del escenario descrito mostró variaciones y relocalizaciones espaciales notorias durante lo corrido del año 2019 que a continuación se describen. En principio se podría afirmar que la situación de riesgo de las cabeceras corregimentales, en donde era notoria la vulnerabilidad de comerciantes, comunidad educativa de los colegios de San Pablo y El Aserrió y residentes en general, disminuyó significativamente una vez las unidades militares se replegaron a las zonas rurales. Cabe indicar que el antecedente de enfrentamientos en las cabeceras urbanas corregimentales entre el ejército y la guerrilla del ELN tuvo lugar el 25 de enero de 2019. Posteriormente cuando el ejército quiso continuar en dichas cabeceras, las comunidades protestaron por su presencia.

Una vez el ejército se replegó y dispuso bases fijas, como fue en el caso de la vereda Piedras de Moler, la guerrilla continuó hostigando y atacando esa base en varias ocasiones durante el 2019. Es así como durante ese año la base militar ubicada en la vereda Caño Seco fue atacada y hostigada en al menos cinco ocasiones, generando temor entre las comunidades ya que en ocasiones quedaron artefactos sin explotar dentro de los cultivos. De esta manera el conflicto se relocalizó. Si bien es cierto que salió de los perímetros urbanos corregimentales, se concentró en algunas veredas donde el Ejército situó sus bases y se mantuvo de esta manera el riesgo para la población civil campesina.

Pero de igual forma el conflicto tuvo cambios, ya que buena parte de las acciones violentas, atribuidas en su mayoría al ELN, se trasladaron a la cabecera urbana del municipio. Esto indica que esta guerrilla al tiempo que evita la confrontación abierta con la fuerza pública, privilegia el accionar en las áreas urbanas recurriendo a prácticas como los hostigamientos, las emboscadas con explosivos y el uso de francotiradores,

modalidades que implementaron en el casco urbano en la medida en que allí se concentra no sólo la policía, sino también el ejército con quienes realizan patrullajes conjuntos.

De esta manera y con posterioridad a la emisión de la Alerta, se registraron varios hechos violentos que denotan estos cambios en la evolución del conflicto. Un primer hecho violento se registró hacia finales de mayo, cuando en medio de una celebración artística, hombres en moto arrojaron una granada de fragmentación contra un grupo de militares que resultaron heridos, lo mismo que varios civiles. Un segundo suceso lo constituyó el asesinato de un teniente del Ejército, por parte de un francotirador, en los primeros días de julio cuando pasaba revista a sus tropas en el casco urbano de Teorama.

El tercer caso ocurrió a comienzos de octubre, cuando un francotirador impactó a un policía y se generó un enfrentamiento en el centro de la población que no dejó civiles afectados, pero sí produjo un gran temor entre la población ya que los hechos ocurrieron en horas de la mañana en donde, por lo general, hay tránsito en las calles. Este tipo de acciones violentas dirigidas contra la fuerza pública continuó en los primeros meses del 2020, ya que el 23 de febrero fue activada una carga explosiva de alto poder al paso de una patrulla del ejército, lo que generó averías en viviendas de civiles, así como afectaciones leves a dos mujeres.

En lo que corresponde a la confrontación entre el ELN y el EPL, cabe señalar que este último grupo se ha replegado hacia otros municipios como son La Playa de Belén y Ábrego, principalmente, mientras que en municipios como Teorama han quedado haciendo presencia el ELN y las disidencias de las FARC.

Respecto del ELN, se podría indicar que es de momento el grupo armado hegemónico en el municipio, no sólo porque es el que más acciones despliega sino porque a su vez tiene mayor poderío militar al tiempo que reclama un ascendente histórico en la zona. En cierta forma se podría indicar que el ELN obligó al repliegue militar del EPL luego de los enfrentamientos del año 2018 que tuvieron como escenario principal a este municipio. Sin embargo, durante el paro armado declarado por el EPL en febrero de 2020, alcanzaron a realizar algunas acciones en la vía Teorama-Ocaña. No obstante, el ELN ha venido afianzando el control territorial en este municipio.

En lo que hace referencia a la disidencia de las FARC, han mantenido distancia respecto de la confrontación ELN y EPL e incluso en ocasiones la han reprobado. De igual forma no se registran iniciativa militar significativa en este municipio para enfrentar al Ejército, esto en parte podría obedecer a las múltiples facciones disidentes que han surgido, pero también a una táctica de interferir en una confrontación que en esencia no les compete.

A pesar de este aparente bajo perfil, durante los primeros meses del 2020 se conoció que la disidencia viene ejerciendo fuerte presión sobre las personas en proceso de reincorporación que se acogieron al proceso de paz y que hoy reciben los subsidios y proyectos por parte del gobierno, proceso que está bajo la supervisión de la misión de las Naciones Unidas. El mayor número de reincorporados se encuentran en corregimientos como San Pablo, San Juancito y El Aserrió.

De otra parte, sus anteriores comunicados casi siempre estuvieron orientados a fijar su posición frente a la confrontación entre el ELN y el EPL, y muy poco para imponer normas de control social. No obstante, y con ocasión de la pandemia, este grupo emitió un comunicado el 27 de marzo de 2020 imponiendo una serie de medidas para quienes violen la cuarentena.

Ya en lo que respecta a los demás escenarios advertidos se indica que hubo una disminución en los ataques al oleoducto Caño - Limón luego de los presentados en febrero y marzo de 2019. Como se sabe, este recurso de guerra lo utiliza el ELN como una forma de presionar la reapertura de diálogos con el gobierno nacional, situación que en la actualidad puede comenzar a develar una posibilidad con la designación de Francisco Galán y Felipe Torres como gestores de paz. No obstante, se sabe que el daño a la infraestructura petrolera también se provoca a partir de las numerosas válvulas ilegales de extracción de crudo a lo largo del recorrido del oleoducto. En ocasiones las rupturas de este tipo de válvulas también generan derrames o conflagraciones.

Respecto a las movilizaciones campesinas que como conflicto social resultaba coincidente con el escenario de riesgo alertado, hay que indicar que en la medida en que la erradicación forzada no ha sido puesta en marcha de manera generalizada en el Catatumbo, estas expresiones sociales no tuvieron lugar, aunque la tensión es perceptible y es un hecho que puede resurgir conforme a las nuevas directrices que ordene el gobierno nacional.

De esta forma se puede concluir que la evolución del escenario de riesgo en el municipio de Teorama estuvo marcado por variaciones en la dinámica de la guerra tanto de los grupos insurgente con la fuerza pública, como de las confrontaciones que vienen sosteniendo entre ellos. Esta dinámica trajo consigo relocalizaciones de los escenarios de riesgo que marcaron una tendencia de afectación mayor al casco urbano del municipio y la continuidad de ataques muy focalizados a unidades del ejército apostadas en bases fijas en zonas rurales. Entre tanto, buena parte de los factores de vulnerabilidad en que viven la mayoría de las comunidades, sobre todo en los corregimientos, puede indicarse que se mantiene, entre ellos la dependencia económica de los cultivos de uso ilícito, la pobreza multidimensional que se acentúa en las zonas rurales y la carencia en la oferta de bienes y servicios esenciales del Estado.

### **Gestión institucional frente al escenario de riesgo:**

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

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

Variable	Indicador
<b>Oportunidad:</b> 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	<b>Celeridad:</b> 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.
	<b>Focalización:</b> 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 poblacionales de las áreas advertidas (enfoque diferencial).
	<b>Capacidad técnica:</b> 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
<b>Coordinación:</b> 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	<b>Comunicación efectiva:</b> activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.
	<b>Armonía interinstitucional:</b> implementación de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo.

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

El procesamiento de la información se realizó con insumos obtenidos en dos momentos. En un primer momento, desde la Defensoría del Pueblo, se recibieron y procesaron las comunicaciones obtenidas por las entidades estatales recomendadas. En un segundo momento, se sistematizaron y apropiaron los datos e insumos obtenidos en el marco de las visitas de constatación de seguimiento de la Alerta Temprana 014 de 2019.

A continuación, se relacionarán las instituciones que informaron a la Defensoría del Pueblo las acciones adelantadas y luego se presenta la evaluación de la efectividad de la respuesta estatal.

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)	12 de marzo de 2019	23 de abril de 2019

Ejército Nacional, en particular el Batallón de Despliegue Rápido BADRA 8 y la Fuerza de Tarea Vulcano III	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>
Gobernación de Norte de Santander y Alcaldía Municipal de Teorama	12 de marzo de 2019	06 de mayo de 2019 10 de mayo de 2019 29 de abril de 2019
Ministerio de Interior	12 de marzo de 2019	22 de mayo 2019
La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	12 de marzo de 2019	26 de abril de 2019 10 de septiembre de 2019
Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA)	12 de marzo de 2019	26 de marzo de 2019
Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL	12 de marzo de 2019	26 de abril de 2019 contestan a través del operador CENIT transporte y logística de Hidrocarburos SAS
Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental CORPONOR	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>
Procuraduría General de la Nación	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>
Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	12 de marzo de 2019	12 de marzo de 2019
Secretaría de Salud	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>
Secretaría de Educación departamental del Norte de Santander	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>
Unidad Nacional de Protección	12 de marzo de 2019	<b>No hubo respuesta</b>

El presente informe se divide en 9 grandes temas objeto de seguimiento de acuerdo con las recomendaciones de la Alerta Temprana 014 de 2019:

- 1) Priorización del municipio de Teorama en el marco del Programa de desarrollo con enfoque territorial (PDET)
- 2) Protección de líderes sociales
- 3) Riesgos del medio ambiente
- 4) Derecho a la salud
- 5) Desplazamiento y ayuda humanitaria
- 6) Derecho a la protesta
- 7) Riesgo por presencia de minas antipersonal
- 8) Presencia de grupos armados al margen de la ley y respuesta de la fuerza pública
- 9) Derecho a la educación



**1) Teorama, municipio priorizado dentro de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET):**

De acuerdo con el punto 1.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y con el fin de lograr una transformación estructural del campo, se decidió que se priorizarían las zonas más “necesitadas y urgidas”<sup>1</sup> con base en los siguientes criterios: (i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; (ii) el grado de afectación derivado del conflicto; (iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y (iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Según del Decreto 893 de 2017 las zonas priorizadas se caracterizan por “presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el censo de SIMCI 2016”.

Debido a lo anterior, el municipio de Teorama fue priorizado dentro de la zona del Catatumbo junto con los municipios de Convención, El Carmen, Hacarí, San Calixto, Sardinata, El Tarra y Tibú para ser objeto de los primeros PDET<sup>2</sup>.

Según los datos con corte a diciembre de 2019 ofrecidos por la Agencia para la Renovación del Territorio, en el municipio de Teorama se habían ejecutado 27 obras PDET<sup>3</sup>. Además, para la subregión Catatumbo, según la misma entidad, desde agosto de 2018 se entregaron 71 obras PDET que beneficiaron 4.052 familias<sup>4</sup>.

A pesar de las afirmaciones de funcionarios del gobierno sobre la ejecución de los PDET, todavía siguen existiendo una serie de barreras que impiden el efectivo desarrollo del municipio. Los PDET son una ruta expedita para solucionar los problemas sociales de la región del Catatumbo. A pesar de esto y aunque ya se han consolidado pactos y planes entre las comunidades y el gobierno local, una palabra se torna recurrente para todos los líderes que habitan en la región: espera<sup>5</sup>. Actualmente se evidencia una problemática asociada a la demora institucional y a los trámites que impiden que los proyectos del PDET se ejecuten eficazmente.

<sup>1</sup> Requisitos materiales de validez constitucional, 3.1. Conexidad objetiva, Decreto 893 de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

<sup>2</sup> Ibídem. Artículo 3. Cobertura geográfica.

<sup>3</sup> Agencia de Renovación del Territorio, consultado el 18 de junio de 2020,

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizmY2NWZlNWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyliwidCI6IjhmZDEwMTNlLTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTk5OWEyY2E2MSIsImMiOiR9>

<sup>5</sup> Catatumbo: los PDET de la incertidumbre. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/catatumbo-los-pdet-la-incertidumbre/>

En Teorama, la comunidad sostuvo que los factores de vulnerabilidad de la población civil se mantienen como consecuencia de ciertas condiciones estructurales de la región, principalmente en lo relacionado con la pobreza multidimensional, la dependencia económica de los cultivos de uso ilícito que permean la vida social de la región y el bajo impacto de la acción público-estatal en el municipio. Además, mencionan que, para cumplir con los principios de corresponsabilidad y subsidiaridad, es necesario fortalecer canales de comunicación entre la Nación y el territorio.

La Secretaría de Gobierno se refirió a la asignación de recursos y sostuvo que en términos de focalización se reconocen dos frentes de trabajo: la de Veredas de Santa Lucía y la Muralla para mejoramiento de la infraestructura. Para sedes ‘satélite’ ya se ha cumplido con la documentación y en este reconocimiento han observado que algunas sedes se encuentran en áreas de Ley 2 de 1959<sup>6</sup>. Esto significa que el municipio de Teorama no tiene la propiedad sobre predios de su territorio.

La Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas se refirió a la asignación de recursos en respuesta a la Alerta Temprana 014 de 2019 y sostuvo que realizaron un acompañamiento técnico a la entidad territorial para llevar a cabo el Plan de Acción Territorial. Sin embargo, dado que los municipios convocados presentan alta vulnerabilidad, se requiere un énfasis en los compromisos presupuestales que permitan dar respuesta a los indicadores de prevención temprana.

En respuesta a la Alerta Temprana 014 de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación se refirió a la información que tienen frente a la implementación del PDET. Informaron sobre los avances que hay sobre la materia y explicaron que existen tres escenarios para materializar planes participativos, amplios y pluralistas en el territorio: a nivel veredal, nivel municipal y nivel subregional. En el documento enviado a la Defensoría remiten el plan de acción para la transformación regional. Aquí, sostienen que la metodología prevista es un esquema de participación desde las bases que reconoce las particularidades del territorio y la importancia de fomentar la presencia en estos escenarios de distintos actores.

Con todo, la respuesta institucional frente al desarrollo de los PDET no se ha realizado de manera oportuna ni coordinada. Como lo manifestaron las personas de la comunidad, si bien se han consolidado planes de acción para la implementación de proyectos, hay un enorme margen de espera en su ejecución. Esta problemática se debe a las condiciones estructurales de la región y a la ausencia de presencia estatal, lo cual conduce a que no haya suficiente capacidad técnica para la disposición y asignación de recursos, ni para la garantía de condiciones administrativas mínimas que permitan llevar a cabo los proyectos. Además, no se evidencia una comunicación entre las diferentes instituciones para ejecutar estos proyectos en común, a fin de constituir una unidad estatal en la respuesta. De hecho, habitantes del municipio han reiterado que existe una desconexión entre el

---

<sup>6</sup> Ley sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables. Esta ley determina una serie de restricciones para el uso y aprovechamiento del suelo. Además, establece que la ocupación de tierras baldías estará regida por la reglamentación del Gobierno Nacional.



gobierno local y el nacional, lo cual implica enormes problemas a la hora de ejecutar los proyectos PDET.

## 2) Protección de líderes sociales:

Frente a la situación de seguridad para los líderes de la comunidad, existe un alto riesgo de amenaza a varios de los líderes de Teorama. En la Alerta Temprana 026 de 2018 la Defensoría del Pueblo advirtió sobre los escenarios de riesgo para personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales muchos de los cuales se consumaron luego de emitida la alerta. Los municipios advertidos fueron Hacarí, San Calixto, El Tarra y Teorama y las conductas vulneratorias identificadas en el informe de seguimiento a la AT 026 de 2018 fueron: amenazas, atentados y homicidios. En el caso de Norte de Santander, el ejercicio de los derechos humanos en contextos de conflicto armado plantea riesgos acentuados para quienes se dedican a impulsar la exigibilidad de derechos de comunidades urbanas y rurales, amenazadas por la presencia de uno o varios actores armados y con una alta vulnerabilidad debido a condiciones sociales, económicas y políticas históricamente excluyentes<sup>7</sup>.

La comunidad de Teorama cuestiona la manera en la que el Estado ha ejecutado sus programas de protección a las personas que se encuentran en riesgo. Expresaron que la respuesta del Estado, a través de instituciones como la Unidad Nacional de Protección - UNP- no debería ser la de carros blindados y/o escoltas, sino medidas que respondan más a la realidad de los líderes, como la reubicación o medidas de protección colectivas.

Del mismo modo, desde la oficina del representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia asocian de manera negativa la respuesta militar del Gobierno para el Catatumbo pues, este accionar, para el caso de los líderes, se traduce en aumento del riesgo ya que sobrevienen procesos de investigación judicial y capturas<sup>8</sup>. Ello ha podido incidir en generar un clima de creciente estigmatización sobre las organizaciones sociales y comunitarias. Así mismo concluyen estar sometidos en sus territorios a quienes tienen las armas, trátense de actores armados legales o ilegales.

De acuerdo con los líderes comunitarios del municipio de Teorama entrevistados en Ocaña, en el marco de la preparación de la Mesa por la vida en el Catatumbo, perciben que a pesar de que la alerta temprana habla sobre su situación de riesgo, no ha generado cambios sustanciales porque no identifican una eficaz articulación institucional sobre las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y las instituciones llamadas a responder.

Sobre las recomendaciones de la AT 014-19, los líderes sociales informaron que no hay respuesta por parte de las instituciones del Estado, que han trabajado con el Ministerio

<sup>7</sup> Alerta Temprana 026 de 2018, Defensoría del Pueblo, p. 66.

<sup>8</sup> En alerta roja cuatro municipios de Norte de Santander por amenazas a líderes sociales. 04/02/2019. El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/en-alerta-roja-cuatro-municipios-de-norte-de-santander-por-amenazas-lideres-sociales-articulo-837914>

del Interior sobre el tema de conflictos territoriales, pero que dichas tensiones se mantienen entre población indígena y colonos.

Por su parte, la Gobernación de Norte de Santander se refirió a la recomendación de la Alerta Temprana 014 de 2019 relativa a definir y aplicar un protocolo de protección para las comunidades rurales identificadas. Sostuvo que estaban diseñando la Ruta de Prevención y Protección a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos, la cual debió haber sido avalada y aprobada en el marco de la Mesa Territorial de Garantías el mes de mayo de 2019.

Frente a esto, todavía es palpable la situación de riesgo de los líderes sociales en Teorama. No se evidencia ni rapidez ni eficacia en la implementación de medidas para prevenir la vulneración de sus derechos. Además, una problemática que ha sido resaltada por la comunidad es la focalización en la respuesta estatal, pues la protección que lleva a cabo la UNP no tiene en cuenta las necesidades particulares de los líderes en el territorio. Por último, no existe una comunicación efectiva entre entidades para desarrollar, de manera conjunta, esquemas de protección.

### 3) Riesgos del medio ambiente

Los ataques con explosivos por parte del ELN contra el oleoducto Caño Limón han generado afectaciones considerables para el medio ambiente en Teorama. El 12 de febrero de 2019, tuvo lugar un ataque de este tipo que generó un derramamiento de crudo sobre la quebrada la Llana, pasturas y vías de acceso que contaminaron y afectaron la salud de los habitantes de la vereda Llana baja. Se determinó por parte de Ecopetrol que la mancha de crudo contaminó el río Catatumbo, llegando incluso hasta el corregimiento de la Gabarra, municipio de Tibú. De hecho, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera, sostuvo que la mancha de petróleo alcanzó a recorrer una distancia de 7 kilómetros hasta llegar al río Catatumbo.

La comunidad se ha referido a este atentado y ha sostenido que la contaminación del sitio es tan alta que impide realizar labores domésticas por la zona. Para el 2019, la Defensoría del Pueblo, la Personería municipal y otras autoridades estaban a la espera de realizar un censo en la región para identificar el número real de familias damnificadas, los cultivos afectados y los cuerpos de agua en riesgo de contaminación<sup>9</sup>. Los miembros de la comunidad han concordado en que, en razón a estos ataques, los impactos al medio ambiente y las pérdidas económicas resultan difíciles de determinar, ya que otras autoridades como las CORPONOR, ven limitado su ingreso a los lugares en que han ocurrido daños ambientales como consecuencia del conflicto armado.

De acuerdo con informaciones suministradas por Ecopetrol, el bombeo de crudo se encontraba suspendido para la fecha de constatación por parte de la Defensoría, pero se

---

<sup>9</sup> Emergencia ambiental en Teorama causa graves afectaciones a campesinos. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/emergencia-ambiental-en-teorama-causa-graves-afectaciones-campesinos>

ha dificultado el ingreso de personal técnico a la zona para determinar el origen y magnitud del daño, debido a los continuos enfrentamientos que tienen lugar en dicha área y que impiden el acceso por vía aérea, entre tanto, el petróleo contenido en la tubería se sigue derramando y ha afectado sustancialmente el medio ambiente.

La empresa de transporte de crudo CENIT respondió a la Alerta Temprana 014 de 2019 y sostuvo que conforme al Decreto 321 de 1999, por medio del cual se adoptó el Plan Nacional de Contingencias contra Derrames de Hidrocarburos, se cuenta con un plan de emergencia para atender al derrame de crudo tras los ataques con explosivos al Oleoducto Caño Limón. Además, para atender a la situación de desabastecimiento de agua, CENIT hizo entrega al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres 8 tanques plásticos para almacenamiento de agua. CENIT sostuvo que las actividades del plan de emergencia se ejecutan a través de sus contratistas, pero aclaran que no hay continuidad en sus acciones por las condiciones de orden público de Teorama.

La Personería se refirió a la situación de la Cristalina donde hubo derramamiento de crudo y sostuvo que CORPONOR no se ha presentado en el municipio, alegando que no tienen condiciones de seguridad para el ingreso. Además, se han amparado en sostener que el contrato de Ecopetrol no les obliga a descontaminar todo el cauce de la fuente hídrica. Sostienen que sólo están en la obligación de dirigirse hasta las barreras debido a que ya se presentó un antecedente de riesgo con el asesinato de dos operadores. La personería también sostiene que no se han acatado las recomendaciones y que en el concejo municipal se discutió el plan de Gestión de Riesgos de Desastres, pero no va más allá de la discusión.

Por su parte, la Gobernación sostiene que no tienen conocimiento sobre la actuación de CORPONOR sobre la materia y tampoco sobre las actuaciones de Ecopetrol para actuar frente a los impactos ambientales que se vienen dando en el territorio.

La mayor preocupación con respecto a la problemática ambiental en Teorama es que las entidades se han escudado en que los impactos ocasionados por la instalación de explosivos en los sistemas de transporte de hidrocarburos tienen como causa la actuación ilícita de terceros, por lo cual no son responsables por los incidentes. Si bien manifiestan estar comprometidos con los derechos humanos y con la efectiva gestión de riesgo, argumentan que no pueden hacer presencia en Teorama debido al conflicto armado y a la situación de orden público. Como consecuencia, la respuesta estatal no ha sido ni oportuna ni coordinada, pues las entidades no se están comunicando efectivamente para solucionar la situación de riesgo, sino que actúan mínimamente conforme a su competencia. Tampoco se evidencia suficiente capacidad técnica para dar respuesta al derramamiento de crudo, pues no hay disposición de recursos humanos, tecnológicos u otros para dar una respuesta concreta a la problemática.

#### 4) Derecho a la salud

La comunidad sostiene que el acceso al servicio de salud en Teorama es muy precario. La Gobernación de Norte de Santander se refirió a la recomendación de gestionar ante la

E.S.E Hospital Regional Noroccidental la adquisición de medicamentos y la puesta en funcionamiento de una ambulancia. Sostienen que el departamento cuenta con el Instituto Departamental de Salud, razón por la cual dieron traslado a la recomendación realizada por la Defensoría del Pueblo, a esta entidad. Además, sostienen que la ambulancia se encuentra en un estado no apto para atender emergencias, pero no se ha acogido la recomendación de cambiarla, incluso a pesar de que ellos dieron respuesta oficial a la Alerta Temprana.

Por su parte, la Secretaría de Salud aclara que ejecutan un rol de administradores, no de prestadores. A partir de allí están en la formulación de 2 proyectos para 7 corregimientos de Teorama, con el fin de adquirir equipamiento biomédico al igual que habilitar centros de salud que no están habilitados por la ESE. Sobre la situación de mal estado de la ambulancia, recuerdan que la Gobernación se comprometió a dar una ambulancia para mejorar la atención de emergencia, pero hasta el momento no se ha materializado.

Representantes de la comunidad indígena Barí sostuvieron que el tema de salud se ha resuelto desde el acompañamiento que hacen como comunidad indígena. Por lo anterior, asegura que debe haber un instrumento jurídico que obligue a las instituciones a cumplir con las recomendaciones de las Alertas Tempranas y que deben sobrevenir acciones disciplinarias emanadas desde la Procuraduría General de la Nación.

Frente a las garantías al derecho a la salud, la respuesta institucional ha sido baja en cuanto a oportunidad y coordinación. Por ejemplo, se evidencia falta de capacidad técnica para suministrar servicios necesarios para la comunidad, tales como medicamentos, una ambulancia y personal médico. Además, hay problemas en la coordinación debido a que la respuesta de las entidades que fueron recomendadas por la Defensoría del Pueblo fue falta de competencia, lo cual genera una mayor demora institucional para transmitir la recomendación a las entidades que deben prestar estos servicios.

## **5) Desplazamiento y ayuda humanitaria**

La Secretaría de Gobierno se refirió a la situación actual de desplazamiento forzado en Teorama. Sostiene que se realizaron comités extraordinarios con el apoyo de la Personería municipal para hacer un censo de la población en situación de desplazamiento. El 24 de marzo de 2019 entregaron 75 kits de ayuda humanitaria y se establecieron las acciones de apoyo de retorno. De igual manera, hicieron actualización del Plan de Prevención y Contingencia.

La Gobernación de Norte de Santander sostuvo que en Teorama encontraron 75 núcleos familiares afectados por los enfrentamientos entre el ELN y el EPL. Informaron que se entregaron 42 kits de ayuda humanitaria por parte de la Gobernación y la Alcaldía. Además, entregaron las ayudas hasta agotar los recursos y con base en el censo de la población afectada. Sostiene que el Estado no ha tenido un enfoque preventivo, pues en el Catatumbo hay respuestas reactivas. De hecho, cuando ha habido programas como el de reconversión de 'pimpineros' no se han obtenido mayores resultados. Sin embargo, la

Gobernación presentó la experiencia con el Grupo empresarial Betel, cuyo fin era el de sembrar yuca y frutas y la primera cosecha estaba siendo comercializada antes del paro armado. Dicho proyecto quedó suspendido por dicha situación.

Frente a la percepción de la población a la respuesta de riesgo, cuestionan la manera cómo las instituciones atienden situaciones de crisis humanitarias, particularmente en lo que tiene que ver con el manejo de las ayudas. Según informaron, en ocasiones suelen ser entregadas a personas que no las necesitan y otras veces lo hacen con criterios que dependen de decisiones de tipo político. Sugieren que el Ministerio Público sea garante de este tipo de procesos para que se le otorgue transparencia a los mismos.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas respondió a las recomendaciones de la Alerta Temprana 014 de 2019 y se refirió al Plan Integral de Prevención y el Plan de Contingencia. La UARIV asistió técnicamente en la actualización del Plan de Contingencia ante la coyuntura de desplazamiento masivo y la Alcaldía trabajó en la actualización del documento que se planea aprobar el 26 de marzo. La UARIV destinó un techo presupuestal de COP 667.395.000 para todo el departamento y está en la fase de formalización.

En el seguimiento realizado el 10 de septiembre de 2019, afirmaron que el municipio de Teorama tiene su plan de contingencia actualizado para la vigencia 2019, lo cual les ha permitido atender las emergencias humanitarias que se han presentado en toda la jurisdicción del municipio. Además, afirmaron que se alcanzaron los resultados con respecto a la capacidad instalada para atender el componente de alojamiento en el caso de desplazamiento masivo y que el municipio de Teorama está avalado para hacer solicitudes de apoyo subsidiario a la UARIV.

En relación con la solicitud de verificar las condiciones de las comunidades retornadas desde un enfoque diferencial, la UARIV solicitó los conceptos de seguridad al Ministerio de Defensa. Hasta tanto no se validen las condiciones favorables de seguridad, no se puede avanzar en el plan de retorno de las comunidades.

Por su parte, la Gobernación respondió a la solicitud de implementar medidas de atención humanitaria de emergencia frente a la Alerta Temprana. Le hicieron llegar la recomendación a la Secretaría de Atención Integral a las Víctimas del Conflicto Armado para obtener ayudas humanitarias de acuerdo con el decreto de corresponsabilidad. Para poder ampararse en el principio de corresponsabilidad, los entes municipales debieron cumplir con los siguientes requisitos: (i) dentro de su presupuesto anual, haber incluido un rubro para atención inmediata (ii) demostrar que este presupuesto se ha agotado y (iii) aportar listados de las personas que han declarado; remitido por el personero municipal.

La respuesta del Estado a la situación de desplazamiento ha sido positiva, pues varias entidades trabajaron en conjunto para actualizar el Plan de Prevención y Contingencia. Además, la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Teorama han conseguido recursos para brindar ayuda humanitaria a las poblaciones en riesgo. A pesar de esto, todavía se



evidencian problemas en la gestión de estos recursos, pues como bien sostienen las poblaciones, la asignación y gestión de recursos no se basa en enfoques preventivos sino que se focalizan una vez ocurren los hechos.

## 6) Derecho a la protesta

El escenario de riesgo que se evidencia en la Alerta Temprana ha derivado en expresiones de protesta social a lo largo del municipio de Teorama. En la Alerta Temprana 014 de 2019 se solicitó a las autoridades competentes que llevaran a cabo actuaciones encaminadas a garantizar el ejercicio del derecho a la protesta.

A pesar de las recomendaciones de la Alerta Temprana, los conflictos sociales subyacentes podrían manifestarse paralelamente en un recrudecimiento de la confrontación armada, entre esas las movilizaciones campesinas. De hecho, la comunidad ha sostenido que estas manifestaciones han continuado, especialmente las que se refieren a las protestas y movilizaciones que podrían sobrevenir producto de las erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícito que podrían comenzar a implementarse.

Recientemente en la región se ha manifestado de forma recurrente una expresión social de rechazo por parte de sectores campesinos respecto de la presencia y el accionar de la fuerza pública, en especial dadas las condiciones de frecuentes hostigamientos y enfrentamientos que ya fueron referidos.

La Gobernación de Norte de Santander se refirió al diseño de estrategias para garantizar el derecho a la protesta social. Frente a cada anuncio de protesta social, el despacho instala un Puesto de Mando Unificado -PMU- en el marco del cual se convoca a líderes y/o promotores de la protesta social para analizar mecanismos de cooperación y detalles del contexto y actividades a realizar. Aclaran que, si bien la Gobernación del Departamento no promueve las protestas sociales, cumplen con los mandatos constitucionales y legales y garantizan a las comunidades el goce efectivo de sus derechos fundamentales, como son el derecho a la asociación y a la protesta como mecanismo de expresión social.

## 7) Riesgo por presencia de minas antipersonal

Algunos líderes sociales del municipio de Teorama se refirieron al riesgo por la presencia de minas en el territorio y dan cuenta de frecuentes incidentes y accidentes en el territorio. En marzo de 2019 tres militares resultaron heridos por la activación de un campo minado cuando adelantaban acciones de registro y control en el municipio<sup>10</sup>. En el mes de febrero de 2019 un joven campesino falleció tras pisar un campo minado. Sus familiares sostuvieron que cuando lo trasladaron al puesto de salud, no existían las condiciones necesarias en el municipio para su atención, por lo cual fue trasladado a Ocaña, pero la distancia no le dio tiempo para sobrevivir<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Tres militares heridos por la activación de campo minado. 10/03/2019. Caracol Radio. [https://caracol.com.co/emisora/2019/03/10/cucuta/1552247660\\_507227.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/03/10/cucuta/1552247660_507227.html)

<sup>11</sup> Menor de edad falleció tras pisar campo minado en el Catatumbo. 10/02/2019. La FM Radio. <https://www.lafm.com.co/colombia/menor-de-edad-fallecio-tras-pisar-campo-minado-en-el-catatumbo>

Por su parte, la comunidad indígena Barí se refirió a la presencia de minas y sostuvo que cuentan con un sistema de monitoreo permanente, el cual adoptaron de la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-. La comunidad reitera que la Alerta Temprana es una herramienta que ha ayudado a su comunidad a superar las condiciones de riesgo y que se sienten incluidos en el proceso.

La Secretaría de Gobierno también se refirió a esta problemática y sostuvo que con el Consejo Noruego para Refugiados se focalizaron sedes de las instituciones educativas para adelantar actividades pedagógicas de educación en el riesgo por minas.

Por otro lado, la recomendación que hizo la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 014 de 2019 a la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal estuvo encaminada a iniciar tareas de desminado para garantizar la libre movilidad y el acceso a bienes y servicios integrales. Esta entidad cuenta con un Plan de Intervención Integral contra Minas Antipersonal como una estrategia metodológica de tipologías municipales que permite identificar grupos relativamente homogéneos de municipios y la focalización de actividades e intervenciones de la Política Pública de la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Con respecto a la asistencia a víctimas en el municipio de Teorama, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal hizo un recuento de las acciones realizadas y las cifras relacionadas con víctimas por minas antipersonal y municiones a explosionar ocasionadas en Teorama. Según la información aportada, la competencia frente a estas actuaciones está consagrada en la Ley 1448 de 2011, por lo cual no es pertinente coordinar con el Ministerio de Defensa acciones de asistencia y rehabilitación como lo establece la recomendación de la Alerta Temprana. Hacen un recuento del desminado humanitario que han venido realizando y sostienen que el municipio de Teorama aún no se ha priorizado para tareas de desminado humanitario porque esta intervención se realiza en zonas donde las actividades relativas al desminado no constituyan un riesgo para la vida de la comunidad, ni del personal de desminado. De esta forma, aducen que Teorama no cuenta con la apreciación de seguridad favorable para el desminado humanitario. Esta circunstancia, en observación de la Defensoría del Pueblo, no desestima que se requiera la adopción de medidas preventivas como la estrategia de educación en el riesgo por minas antipersona, la señalización de zonas contaminadas o con riesgo de presencia de MAP, Muse y AEI, adelantar acciones de desminado militar y en emergencias, y el fortalecimiento de las capacidades locales para la atención de habitantes que resulten víctimas de este tipo de artefactos.

Por último, la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, en materia de acción Integral contra minas antipersonal, adelanta procesos de articulación con los entes referidos para que todas las acciones que en materia de educación en riesgo de minas antipersonal se desarrollen en los territorios. En Teorama se han llevado a cabo 81 actividades y han participado 3.530 personas.

Si bien hay respuesta oportuna por parte del Estado frente al riesgo por presencia de minas antipersonal, un problema en la respuesta de las entidades es que se centran en establecer los programas que llevan a cabo, sin dar respuestas concretas frente a las actuaciones que han llevado a cabo para atender el riesgo contenido en la Alerta Temprana 014 de 2019.

Esto sucede con el Plan de Intervención Integral contra Minas Antipersonal, pues es una estrategia metodológica de tipologías municipales que permite identificar grupos relativamente homogéneos de municipios y la focalización de actividades e intervenciones de la Política Pública de la Acción Integral contra Minas Antipersonal, pero no está diseñada para atender la problemática de Teorama. Además, la población se refiere a problemas en la corresponsabilidad para actuar frente a este problema, lo cual evidencia dificultades relativas a la coordinación de las entidades. Por último, es preocupante que la falta de actuación del Estado se debe a que las zonas de desminado en Teorama constituyen un riesgo para la vida de la comunidad y del personal desminador, esto demuestra que el riesgo sigue muy vigente y que no se ha podido ejecutar un programa de desminado efectivo que responda al riesgo.

#### **8) Presencia de grupos armados al margen de la ley y respuesta de la fuerza pública:**

La comunidad de Teorama coincide en que la mayor problemática que actualmente se evidencia en el municipio es la presencia de grupos armados al margen de la ley, al igual que las acciones por parte de la Fuerza Pública en contra de estos grupos que ponen en riesgo a la población civil.

El riesgo derivado de la presencia de grupos armados al margen de la ley en estas jurisdicciones se mantiene, como quiera que son territorios donde las guerrillas han ejercido, al menos en las dos últimas décadas, un control territorial y poblacional permanente. Lo que sí ha variado recientemente es el grado de hegemonía que ejerce cada uno de los grupos allí presentes. Es así como después de la desmovilización de las FARC, el ELN va camino a convertirse en el grupo armado hegemónico, incluso superando la presencia y capacidad del EPL y de la disidencia de las FARC en la región del Catatumbo, situación no exenta de tensiones que podrían generar una segunda confrontación adicional a la ya existente entre el EPL y el ELN. Esto hace que la mayoría de las acciones violentas registradas después de la emisión de la alerta, le sean atribuidas a esta guerrilla.

La comandancia de las fuerzas armadas se refirió a la presencia de grupos armados al margen de la ley en la región, y frente a las actividades que han venido llevando a cabo en el territorio. Lo primero que dice es que se encarga de la brigada móvil 23 y que al ser móvil no tienen una responsabilidad territorial. Según él, no se puede pretender que la presencia del ejército sea la presencia del Estado en su integralidad, pues como ejército cumplen con una labor puntual de seguridad. Por lo anterior, se compromete a hacer llegar documentos de acciones en el territorio.

Por otro lado, en una entrevista con un representante de la comunidad indígena Barí, se sostuvo que la presencia militar en su territorio les afectó, ya que propició

enfrentamientos entre el Ejército y el ELN. Esto los llevó a estar confinados en su propio territorio y se vulneró el mandato como nación Barí que establece que en sus resguardos no debe haber presencia de actores armados. En consecuencia, informaron que en 2018 debieron establecer diálogos con ambos actores armados y lograron hacer que se respete dicho mandato.

Por otro lado, también mencionaron sobre cómo las instituciones deben dar una respuesta inmediata y dice que lo que han identificado es que las acciones deben llevarse a cabo desde las autoridades de base territorial.

Frente a este punto, es importante resaltar que, si bien hubo una recomendación dirigida a la Fuerza Pública para adoptar todas las medidas necesarias para proteger y prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con el fin de garantizar condiciones de seguridad y de protección de la población, no hubo una respuesta formal por parte de la entidad a la Alerta Temprana 014 de 2019. Con esto en mente, las entidades deben trabajar para dar una respuesta oportuna y coordinada a este riesgo, pues una enorme problemática en el municipio es la presencia de grupos armados y el riesgo que esto significa para la población civil. Se resalta la intervención del coronel de las fuerzas armadas frente a la necesidad de coordinación entre las entidades para hacer mayor presencia estatal, pues como él bien sostiene, la presencia del ejército no puede suplir la presencia del Estado en su totalidad.

## 9) Derecho a la educación

Autoridades civiles en el Norte de Santander han hecho un llamado a los actores armados que operan en el Catatumbo, para que cesen sus actividades en inmediaciones de las zonas escolares y respeten el derecho a la educación de cientos de niños. Esta petición se ha elevado tanto a los grupos armados como a la fuerza pública, para que restrinjan su presencia en las proximidades a los centros educativos, que ha derivado en múltiples ocasiones en combates en los alrededores de las escuelas<sup>12</sup>.

Por otro lado, según la investigación “Aprender es más: hacer realidad el derecho a la educación en América Latina”, liderada por Reduca, la Fundación Suramericana y Empresarios por la Educación, la deserción intra anual -cuando un estudiante comienza un grado y no lo culmina- en Norte de Santander es de 3.1%<sup>13</sup>. El estudio propone focalizar los recursos y proyectos en las zonas rurales del departamento dado que el 90% de las sedes educativas oficiales en Norte de Santander son rurales.

La Fundación Save the Children Colombia dio a conocer la implementación del proyecto “Acceso a una educación segura y de calidad en el Catatumbo”. Proyecto que será ejecutado en el municipio, durante los próximos 5 años con el apoyo de la Administración

<sup>12</sup> Comunidad en el Catatumbo pide respeto por la educación de sus niños. 29/01/2019. <http://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/comunidad-en-el-catatumbo-pide-respeto-por-la-educacion-de-sus-ninos>

<sup>13</sup> El reto de la educación es fortalecer las sedes rurales. La Opinión. 05/10/19. <https://www.laopinion.com.co/region/el-reto-de-la-educacion-es-fortalecer-las-sedes-rurales-184858#OP>

Municipal, con el objetivo de apoyar la promoción de las acciones de protección de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, incluyendo la promoción de una cultura de seguridad defendiendo los derechos de la niñez, en los temas de educación, protección, asistencia humanitaria y participación<sup>14</sup>.

La Gobernación de Norte de Santander hizo un recuento sobre la situación actual con respecto al derecho a la educación. Aportan datos que indican que Teorama cuenta con 4130 estudiantes de los cuales 289 están en condición de víctimas del conflicto armado. En el marco de educación de emergencia, se han llevado a cabo acciones de prevención para mitigar el riesgo, debido al conflicto imperante. En cuanto a la falta de docentes, la Secretaría de Educación en coordinación con los rectores y directores de los establecimientos educativos, han venido suministrando los docentes requeridos.

Si bien se han tomado acciones para asegurar el derecho a la educación en Teorama, es evidente que el conflicto armado ha conducido a que este derecho se vea suspendido por tiempos prolongados. Fuera de esto, no hubo respuesta oficial por parte de la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, la Alcaldía de Teorama y las instituciones educativas rurales para desarrollar programas de educación en emergencia que permitan proteger, preservar y restaurar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Esto muestra que no ha habido una respuesta coordinada por parte de las entidades para atender la situación de riesgo. Por último, se resalta que los programas que han sido llevados a Teorama relativos a la educación han sido financiados, en su mayoría, por organizaciones no gubernamentales, lo cual evidencia la ausencia de presencia estatal en el territorio y la falta de asignación de recursos para atender esta problemática.

### **Conclusiones:**

De acuerdo con lo mencionado en el acápite sobre evolución del escenario de riesgo, existe una disminución parcial en algunos corregimientos de Teorama, pero ha habido relocalizaciones de los escenarios de riesgo hacia el casco urbano y ataques localizados en bases del ejército en zonas rurales.

El nivel de cumplimiento de la respuesta institucional ha sido medio. Además, el accionar institucional no se realizó de manera oportuna, pues de las 14 instituciones u órganos de asesoría y coordinación recomendados, 6 dieron respuesta a la emisión de la Alerta Temprana -entre 11 días y 3 meses después de la emisión-. Lo cual demuestra que la celeridad de las entidades con respecto a su respuesta institucional es baja.

La CIPRAT realizó sesión de seguimiento de la Alerta Temprana 10 días después de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, cumpliendo con lo estipulado en el artículo 15 del Decreto 2124 de 2017 frente a las Alertas Tempranas de inminencia: “La CIPRAT

---

<sup>14</sup> Acceso a una educación segura y de calidad en el Catatumbo. Alcaldía Municipal de Teorama. <http://www.teorama-nortedesantander.gov.co/noticias/acceso-a-una-educacion-segura-y-de-calidad-en-el-catatumbo>



hará seguimiento dentro de los diez (10) días siguientes a la emisión de la alerta de inminencia para analizar el impacto de las medidas adoptadas y la continuidad del riesgo”.

Se evidencia poca capacidad técnica por parte de las entidades para adoptar medidas de prevención ante los riesgos advertidos debido a que sólo hubo respuesta de aproximadamente un 23% de las recomendaciones.

De las pocas entidades que respondieron, algunas se limitaron a explicar las acciones que tienen programadas en el territorio sin responder a la excepcionalidad del escenario de riesgo descrito. Por ejemplo, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal se refirió al Plan de Intervención Integral contra Minas Antipersonal, el cual es una estrategia metodológica para identificar la focalización de actividades e intervenciones contra las minas. Sin embargo, no aportan información particular de cuál es la respuesta concreta que le han dado al escenario de riesgo que se evidencia en Teorama. Además, la respuesta de la Gobernación de Norte de Santander sobre proporcionar educación para la población se circunscribió a explicar el trabajo que han venido llevando a cabo para asegurar el acceso a este servicio.

Hay entidades que no respondieron formalmente a la recomendación emitida por la Defensoría del Pueblo, pero en la valoración en terreno se constató que están ejecutando acciones con miras a cumplir con ellas. Por ejemplo, la Unidad Nacional de Protección responde a las solicitudes por parte de líderes sociales para asignar esquemas de protección, ECOPETROL dio respuesta a la Alerta Temprana mediante el CENIT y el Ejército ha hecho presencia en la zona que busca garantizar la seguridad de la población.

Por otro lado, hay una focalización baja en la implementación de las medidas, pues no hubo respuestas diferenciales concretas por parte de las entidades que tuviesen en cuenta las particularidades de la población, el territorio y los sectores sociales específicos. Por ejemplo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó conceptos de seguridad al Ministerio de Defensa para verificar las condiciones de las comunidades retornadas desde un enfoque diferencial, pero no hay información sobre una respuesta concreta que tenga en cuenta las particularidades de los desplazados. Además, la Gobernación de Norte de Santander no dio una respuesta concreta frente a la recomendación de desarrollar programas de educación en emergencia que permitan proteger, preservar y restaurar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes en situación de crisis como consecuencia del conflicto armado.

Con respecto a la coordinación de las instituciones llamadas a superar el riesgo, se evidencia una baja gestión en términos de fluidez y armonía en la constitución de una unidad estatal en la respuesta institucional. Varias de las recomendaciones que se hacen por parte de la Defensoría del Pueblo fueron trasladadas a otras entidades por cuestiones de competencia. Por ejemplo, frente a la recomendación hecha a la Gobernación de gestionar la adquisición de equipamiento médico, ellos responden que no tienen competencia dado que el Departamento cuenta con el Instituto Departamental de Salud.

En otra ocasión, la Gobernación se pronunció frente a las instancias territoriales de análisis de información y medidas en materia de seguridad y convocaron al consejo departamental de seguridad debido a que conforme a la Ley 1448 de 2011, no es pertinente coordinar con el Ministerio de Defensa acciones de asistencia y rehabilitación como lo establece la recomendación de la Alerta Temprana.

Existen recomendaciones en las cuales se requiere de participación y coordinación de más de una entidad desde el nivel nacional, departamental y municipal, debido a esto se deben maximizar los esfuerzos en lograr respuestas oportunas con la mayor articulación y armonía institucional, sin embargo, solo se limitan el accionar institucional programado, al envío de comunicaciones sin que estas conlleven o redunden en algún impacto que mitigue las condiciones de vulnerabilidad y/o riesgo en la población afectada lo cual no se evidencia en la respuesta institucional. Es de resaltar que las entidades tienden a escudarse en la corresponsabilidad y en la colaboración armónica para delegar actuaciones a otras entidades, sin responder concretamente cómo van a ejecutar las recomendaciones que se les han otorgado. Por ejemplo, la Gobernación le hace llegar la recomendación a la secretaría de atención integral a las víctimas del conflicto armado para obtener ayudas humanitarias de acuerdo con el decreto de corresponsabilidad para atender la solicitud de implementar medidas de atención humanitaria de emergencia frente a la Alerta Temprana.

Algunas entidades establecen que una imposibilidad enorme para ejecutar las recomendaciones es el acceso a presupuesto. Por ejemplo, la Unidad de Víctimas argumenta que los municipios convocados presentan vulnerabilidad y reiteran el énfasis en los compromisos presupuestales que permitan dar respuesta a los indicadores de prevención temprana. Si bien la Unidad de Víctimas fue diligente en el plan de retorno, no menciona nada frente a los enfoques diferenciales, entre ellos el de género, y sus necesidades particulares.

Varias de las entidades están haciendo esfuerzos por comunicarse y trabajar en conjunto para ejecutar las recomendaciones a cabalidad. Además, se evidencia seguimiento por parte de varias entidades para asegurarse que las actuaciones que ejecutaron en un inicio se estén concretando conforme a lo establecido en la Alerta Temprana.

No se cuenta con información frente las acciones adelantadas por entes territoriales que desde su competencia y afectación deberían ser los pioneros en movilización institucional: Alcaldía de Teorama, el Ejército Nacional y las Secretarías de Educación y Salud que fueron recomendadas.

Con base en la información aportada por las entidades incluidas en la Alerta Temprana y las comunidades en la visita realizada al territorio, se destaca la importancia de la implementación y actualización de los Planes de Prevención y Contingencia en articulación entre las Alcaldías y la Gobernación. Sin embargo, al analizar la integralidad de acciones que se recomendaron a las instituciones, se concluye que la gestión institucional del riesgo ha sido de cumplimiento bajo. Se reitera a todas las entidades

concernidas, la necesidad de atender las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y sus recomendaciones, en el marco del Decreto 2124 de 2017 y la Ley 24 de 1992.

Se considera prioritario mejorar la coordinación interinstitucional y avanzar en la implementación del Plan de Reacción rápida propuesto en la CIPRAT municipal, articulando a las gestiones municipales los esfuerzos de parte del departamento y la nación en la disposición de recursos técnicos, financieros e indicadores de logro y resultado, que den cabal cumplimiento a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos establecidos por la ley 1448 de 2011 para atender los riesgos, amenazas y vulnerabilidades con la debida diligencia. Así mismo, se hace un llamado para que las autoridades ejecuten acciones específicas y excepcionales, cuyo impacto cubra a la totalidad de la población en riesgo para que goce efectivamente del mínimo de protección de sus derechos de manera oportuna e integral.

#### **Recomendaciones:**

1. A la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio de Interior, formular e implementar una estrategia para promover la participación de los líderes de juntas de acción comunal del municipio de Teorama conforme al Decreto 695 de 2003. Se requiere garantizar la participación ciudadana con el fin de crear grupos motores de desarrollo y planeación para que, en conjunto, se promueva la creación de una Hoja de Ruta PDET con el fin de asegurar la efectiva asignación de recursos en el municipio.
2. A la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa Nacional, a la Policía Nacional y a las Fuerza Pública, adoptar una estrategia concreta de protección individual para líderes sociales, defensores de derechos humanos, representantes de comités de campesinos y de víctimas, con el fin de prevenir atentados contra su vida y su integridad personal, de manera que se garantice su labor de denuncia y defensa de los derechos humanos. La estrategia concreta que tomen las autoridades recomendadas deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 30 días.
3. A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, hacer seguimiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atacan contra defensoras y defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos que amenacen o atenten contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos de paz, conforme al Decreto Ley 154 de 2017.
4. Al Ministerio de Interior, establecer programas de protección individual y colectiva de líderes y lideresas en Colombia conforme al Decreto 1581 de 2017, el Decreto 2078 de 2017 y el Decreto 251 de 2017, con el fin de fortalecer la respuesta al riesgo que presentan los líderes y lideresas sociales en el municipio de Teorama.
5. A la Unidad Nacional de Protección, realizar acciones concretas frente al desarrollo de programas de difusión y socialización de la ruta para la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad conforme al Decreto 1581 de 2017. Sumado a

esto, asignar esquemas de protección que respondan a la realidad de los líderes amenazados y a las particularidades del municipio de Teorama. De esta forma, en vez de brindar protección tales como carros blindados y/o escoltas, dar respuesta al riesgo mediante la reubicación o medidas de protección colectivas, entre otras.

6. La Defensoría del Pueblo, en el marco de las facultades legales que le confiere la Ley 24 de 1992, se permite recomendar a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en coordinación con la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) y ECOPETROL, adopten un plan de acción específico de prevención y acción para las zonas por donde pasa el oleoducto Caño-limón Coveñas en inmediaciones de Teorama. El plan deberá contemplar específicamente el riesgo ambiental y de la población como consecuencia de posibles atentados que deriven en el vertimiento de crudo en las quebradas y ríos de la zona, así como precauciones para que los derrames de petróleo no dañen los contornos terrestres o acuáticos, tal y como lo dispone el artículo 39 del Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente). El plan deberá ser remitido a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.
7. A CORPONOR, que dé una respuesta concreta a la recomendación hecha por la Defensoría del Pueblo el 12 de marzo de 2019 relativa a la elaboración de un informe técnico que determine los daños ambientales causados en los ecosistemas con ocasión de los derramamientos de crudo con su correspondiente Plan de Acción para mitigarlos. La respuesta deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 30 días.
8. Al Instituto Departamental de Salud, la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía municipal de Teorama, gestionar la puesta en funcionamiento de una ambulancia que preste su servicio en el municipio al igual que la adquisición y dotación de un dispensario con medicamentos, que permita la atención de emergencias y eventuales afectaciones a la población civil como consecuencia del accionar de grupos armados con presencia en el municipio. La respuesta sobre la gestión deberá ser remitida a la Defensoría en un término no mayor a 60 días.
9. A la Fuerza Pública y la Policía Nacional, que desarrollen al interior de sus instituciones estrategias y campañas sociales enfocadas en la protección de los Derechos Humanos así como del conocimiento y aplicación del Derecho Internacional Humanitario.
10. A la Fuerza Pública, en coordinación con la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de Teorama, fortalecer el despliegue las operaciones de control territorial la zona rural del municipio, con especial énfasis en las áreas con presencia de grupos armados ilegales, atendiendo las directivas ministeriales de garantía y respeto a las comunidades campesinas y étnicas asentadas en el territorio.
11. A Descontamina Colombia, programa de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, para que priorice urgentemente al municipio de Teorama en la adopción de medidas que permitan avanzar en labores de desminado humanitario, desminado militar o en

emergencias, según las condiciones de seguridad del territorio lo permitan, capacitaciones a las comunidades en riesgo o que presentan contaminación por MAP, Muse o AEI, y el mejoramiento de la infraestructura y capacidad para atender a las personas que resulten víctimas de estos artefactos en coordinación con la secretaría de salud departamental y municipal. La respuesta sobre la priorización del municipio deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo en un término no mayor a 60 días.

12. A la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, que, en conjunto con la alcaldía municipal, directores de los centros educativos, instituciones educativas rurales y representante de docentes, se continúen desarrollando programas de educación en emergencia que permitan proteger, preservar y restaurar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes en situaciones de crisis y emergencias ocasionadas por el conflicto armado.

Cordialmente,



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA  
Defensor del Pueblo