



Bogotá D.C.,

Doctora

MARIA PAOLA SUAREZ

Viceministra de Relaciones Políticas

Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) secretariaciprat@mininterior.gov.co

Carrera 8 No. 12B - 31

Bogotá

Referencia: Informe de seguimiento 009-22, a la Alerta Temprana No. 041 de 2020 para las ciudades capitales del Eje Cafetero, Pereira (Risaralda), Manizales (Caldas) y Armenia (Quindío)

Respetada Viceministra;

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 razón de ello, el Decreto 025 de 2014 en su artículo 5 numeral 3°, señala la facultad del señor Defensor del Pueblo para “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”. Acorde con esto, el artículo 7 de la Ley 24 de 1992 establece que las opiniones, informes y recomendaciones emitidas por el Defensor del Pueblo “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”.

El Decreto 2124 de 2017, “*Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, estableciendo en su artículo 6° que el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- de la Defensoría del Pueblo tiene por propósito “*advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección*”.

De este modo, la Defensoría del Pueblo emite Alertas Tempranas de carácter preventivo y de manera autónoma, las cuales son documentos técnicos institucionales que contienen información cualificada y valorada, orientados a “*la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario*” (Decreto 2124 de 2017, Artículo 1).

Posterior a su emisión, el SAT realiza el seguimiento a la evolución del riesgo y a la gestión adelantada por las autoridades competentes en la adopción de medidas de prevención de



violaciones y protección de los mencionados derechos y libertades de las personas en riesgo o en condición de vulnerabilidad ante los potenciales factores de daño.

Conforme a la definición en el precitado Decreto, artículo 4, numeral 3 °, se precisa que el seguimiento comprende todas aquellas “*actividades tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido y, sin detrimento de la autonomía de la Defensoría del Pueblo y del Gobierno Nacional, podrá realizarse de manera conjunta entre los componentes del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida*”, en congruencia con lo establecido en el artículo 14 del mismo Decreto, la Defensoría del Pueblo analizará y comunicará la evolución o la persistencia del riesgo.

Además, el seguimiento a la evolución de los riesgos advertidos y la gestión institucional, además de responder a la misión constitucional de 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*”, y a la normatividad derivada del mismo, tal como el deber de aportar insumos que le permitan 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 así como, la capacidad de prevención y respuesta de las instituciones estatales, son fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano, razón por la cual, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo tienen por propósito aportar a generar impactos estructurales en materia de respeto y garantía de derechos, y como fines inmediatos la superación del riesgo advertido.

Con fundamento en lo 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 No. 041-20.

I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

A continuación, se presenta el informe de seguimiento de la respuesta institucional con ocasión del escenario de riesgo definido en la Alerta Temprana 041 de 2020. Esto, considerando como punto de partida que, la emisión de los documentos de advertencia elaborados por la Defensoría del Pueblo se basa en el análisis de los factores que conforman la ecuación del riesgo, a saber:

RIESGO = $\frac{\text{Amenazas X Vulnerabilidades}}{\text{Factores Protectores*}}$
--

*Capacidades institucionales para la prevención y capacidades sociales para la prevención.

Es de precisar que el análisis está acotado a un espacio geográfico específico y a unos sujetos de derechos determinados. A su vez, como puede observarse en la representación gráfica, si los factores protectores son superiores (en su idoneidad, oportunidad o efectividad) a las amenazas o vulnerabilidades, será difícil configurar un escenario de riesgo o que éste llegue a materializarse en daños contra los derechos objeto del análisis.



En este marco, el ejercicio de la función de seguimiento resulta de 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, mitigar o, preferiblemente, superar el escenario de riesgo, a efectos de propiciar un ambiente favorable para el ejercicio libre y pleno de los derechos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales¹ en la materia² y en nuestra Constitución Política³.

De este modo, el presente documento propone realizar el análisis de valoración de la respuesta institucional, con base en el procesamiento cuantitativo y cualitativo de información allegada por las entidades respecto de los citados factores de la ecuación del riesgo y en relación con los sujetos y área geográfica objeto de la Alerta. Esto, a partir de las siguientes variables e indicadores:

Tabla 1. Resumen valoración desempeño institucional

Variable	Indicador
Oportunidad: Hace alusión a la manera en que el accionar institucional se realiza en tiempo, a propósito, y cuando conviene a la recomendación contenida en el documento de advertencia	Celeridad: Adopción de medidas diligentemente, es decir, con la rapidez y eficacia que se requiere para implementar dichas medidas en aras de prevenir la violación a los DDHH e infracciones al DIH.
	Focalización: Adopción de medidas que tengan correlación con la población, el territorio y las características y particularidades y efectos diferenciados del riesgo sobre sectores sociales y grupos poblaciones de las áreas advertidas (enfoque diferencial).
	Capacidad técnica: Adopción de medidas a partir del cumplimiento de los marcos normativos, del reconocimiento y necesidad de reacción ante los riesgos advertidos, para la superación de los factores de amenaza y vulnerabilidad de la población. En este sentido, involucra la disposición y asignación de recursos humanos, tecnológicos, y otros, para dar soporte a los distintos procesos y procedimientos, y garantizar condiciones administrativas y misionales óptimas para llevarlos a cabo.

¹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968, establece en su parte 11 artículo 2 numeral 1° la obligación de respetar y garantizar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción los derechos previstos en este tratado; La Convención Americana sobre Derechos Humanos incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972, consagra en su Parte 1, artículo 1, numeral 1° el deber estatal de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”.

² De acuerdo con la parte considerativa del Decreto 1581 de 2017, “la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han sostenido de manera reiterada que la obligación de prevenir las violaciones a los Derechos Humanos es de carácter general y permanente y cubija a todas las instituciones del Estado”.

³ Constitución Política de Colombia, Artículo 2, “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”.





Coordinación: Determina que la comunicación y las actuaciones entre las instituciones llamadas a gestionar la superación del riesgo advertido se desarrollen en condiciones de fluidez y armonía a fin de constituir la unidad estatal en la respuesta institucional	Comunicación efectiva: Activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.
	Armonía interinstitucional: Implementación de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo.

Fuente: Defensoría del Pueblo

Así las cosas, se procede a relacionar las instituciones que remitieron información a la Defensoría del Pueblo en la fase previa a la constatación⁴.

Tabla 2. Respuestas y solicitudes de información institucional

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Personería Municipal De Armenia	27 de agosto de 2021	8 de septiembre de 2021
	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Alcaldía de Manizales	27 de agosto de 2021	24 de septiembre de 2021
	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Governación de Caldas	27 de agosto de 2021	27 de septiembre de 2021
	14 de noviembre de 2021	18 de noviembre de 2021
Alcaldía de Pereira - Secretaria de Gobierno	27 de agosto de 2021	26 de octubre de 2021
	14 de noviembre de 2021	
Personería de Pereira		28 de octubre de 2021
Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio	14 de noviembre de 2021	16 de octubre de 2021
Policía Nacional . Regional Quindío	14 de noviembre de 2021	17 de noviembre de 2021
Agencia para la Reincorporación y la Normalización-ARN	14 de noviembre de 2021	17 de noviembre de 2021
		23 de noviembre de 2021
Ministerio de Trabajo	14 de noviembre de 2021	19 de noviembre de 2021
		25 de noviembre de 2021
Governación de Quindío	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Fiscalía General de la Nación- Seccional Risaralda	14 de noviembre de 2021	17 de noviembre de 2021
		19 de noviembre de 2021
SENA- Regional Quindío	14 de noviembre de 2021	19 de noviembre de 2021
ICBF- Regional Quindío	14 de noviembre de 2021	22 de noviembre de 2021
Ministerio de Salud	14 de noviembre de 2021	22 de noviembre de 2021
Departamento para la Prosperidad Social- Regional Caldas	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Secretaría de Salud- Manizales	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Grupo De Lucha Contra La Trata	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021

⁴ Constatación en terreno, entendiéndose esta : es la etapa en la cual, tras recepcionar la información por parte de las entidades recomendadas en la Alerta Temprana, se hace un acercamiento con la población y los sectores en especial situación de riesgo, así como con las entidades responsables de la implementación de las acciones en el territorio, verificando y ampliando la información allegada por las entidades.





De Personas		
Ministerio del Interior		
Consejería Presidencial para los DDHH	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Unidad Nacional de Protección	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Personería de Manizales	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Grupo de Lucha Contra la Trata de Personas	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Ministerio del Interior		
Fiscalía General de la Nación- Seccional Quindío	14 de noviembre de 2021	19 de noviembre de 2021
Secretaría de Desarrollo Social Armenia	14 de noviembre de 2021	24 de noviembre de 2021
Ministerio de Industria Comercio y Turismo	14 de noviembre de 2021	23 de noviembre de 2021
Ministerio de Vivienda	14 de noviembre de 2021	25 de noviembre de 2021
Fiscalía General de la Nación- Seccional Caldas	14 de noviembre de 2021	26 de noviembre de 2021
Ministerio de Defensa	14 de noviembre de 2021	3 de diciembre de 2021
ERUM Pereira	27 de agosto de 202	20 de septiembre de 2021

Se hace necesario expresar que el análisis cuantitativo incluido en este documento se realiza a partir de las respuestas allegadas a la Defensoría del Pueblo, dentro de los términos establecidos. Por lo cual se refiere que una (1) entidad, entregó su respuesta de manera extemporánea, cuya información se reseña al final de este documento junto con dos entidades que enviaron su reporte cualitativo de manera diferente al instrumento de seguimiento previsto como herramienta metodológica de recolección de información para el presente informe.

El periodo sobre el cuál se solicitó el reporte de la información comprende entre el 25 de agosto de 2020 al 31 de octubre de 2021. Con un total de veinticinco (25) respuestas allegadas por parte de las entidades, tanto del orden nacional como de las entidades territoriales de las ciudades de Armenia, Manizales y Pereira. En consecuencia, es a partir de las medidas que fueron reportadas en el instrumento de seguimiento, dentro de los términos establecidos (ver tabla 3,4,5,6), sobre la cual se realizarán los cálculos a lo largo de este documento. Como se discrimina a continuación:

Tabla 3. Relación del número de medidas reportadas por Entidades del orden nacional.

Entidad	No. de medidas reportadas	%
Ministerio de Vivienda	1	2%
Ministerio de Trabajo	6	12%
ARN Eje Cafetero	10	20%
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - Observatorio de DDHH	1	2%
Dirección de Gobierno y Gestión Territorial- Grupo de Lucha contra la trata de personas	1	2%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	14	27%
Ministerio de Salud Dirección de Promoción y Prevención Grupo de	3	6%

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 14/08/2019

ISO 9001: 2015

BUREAU VERITAS
Certification

CO16.01230-AJ





Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos		
Unidad Nacional de Protección	16	31%
Total	52	100%

- **Armenia:**

Tabla 4. Relación del número de medidas reportadas por entidades de Armenia o Quindío.

Entidad	No. de medidas reportadas	%
Personería Municipal De Armenia	2	2%
Policía Quindío	12	10%
Policía Nacional	6	5%
Gobernación De Quindío	78	67%
Fiscalía General De La Nación Seccional Quindío	4	3%
Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Dirección Regional Quindío	4	3%
Secretaría De Desarrollo Social Armenia	9	8%
Sena Quindío	1	1%
Total	116	100%

- **Manizales:**

Tabla 5. Relación del número de medidas reportadas por entidad de Manizales o Caldas.

Entidad	No. de medidas reportadas	%
Gobernación de Caldas - Secretaría Técnica del Comité Departamental de Lucha Contra la Trata de Personas De Caldas.	2	3%
Alcaldía de Manizales	22	38%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Dirección Caldas	1	2%
Fiscalía General de la Nación Seccional Caldas	3	5%
Gobernación de Caldas- Secretaría de Gobierno	9	16%
Personería Municipal de Manizales	9	16%
Secretaría de Salud Manizales	11	19%
Total	58	100%

- **Pereira:**

Tabla 6. Relación del número de medidas reportadas por entidad Pereira o Risaralda.

Entidad	No. de medidas reportadas	%
Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana Risaralda	6	33%
Fiscalía General de la Nación Seccional Risaralda	6	33%
Personería Municipal de Pereira	6	33%
Total	18	100%



A su vez, estas medidas presentan la siguiente concentración (ver tabla 7) por recomendación:

Tabla 7. Relación de medidas reportadas por Recomendación

Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%
1. Al Ministerio del Interior como entidad que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la respuesta rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), tramitar de manera inmediata ante las autoridades competentes esta Alerta Temprana Estructural para que se adopten las medidas urgentes de prevención y protección con enfoque diferencial y de acción sin daño, para las poblaciones en riesgo de los municipios de Armenia, Manizales y Pereira en los departamentos de Quindío, Caldas y Risaralda.	3	6%	-	-	1	2%	-	-
3. A las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, así como a las Alcaldías y Concejos de Armenia, Pereira y Manizales, definir la Instancia Territorial desde la cual se coordinará la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección en los territorios, en consonancia con lo establecido en el Decreto 660 de 2018, y convocar este espacio para la articulación de acciones de prevención y de disuasión o mitigación del escenario de riesgo, de manera previa a la convocatoria de la sesión CIPRAT y de manera periódica, en consonancia con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 2124 de 2017.	-	-	3	3%	9	16%	-	-
4. A las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, así como a las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, en coordinación con la CIPRUNNA, adoptar y/o actualizar el Plan y Ruta de prevención de reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de actores armados no estatales y GADO, en sus tres niveles o escenarios: Prevención Temprana, Prevención Urgente y Prevención en Protección. Se recomienda para los efectos, que la CIPRUNNA socialice con estos entes territoriales, el plan de acción nacional para la implementación de la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en	-	-	11	9%	2	3%	1	6%



Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%
contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados, a que hace referencia el Decreto 1434 de 2018.								
6. A las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, así como a las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio Público, incorporar acciones de prevención temprana dentro del funcionamiento de los Consejos de Seguridad, en el Plan específico de seguridad, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10 del Decreto 2615 de 1991 y el artículo 2.4.1.6.3. Decreto 2252 de 2017.	1	2%	4	3%	3	5%	1	6%
7. A las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, así como a las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, en coordinación con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Policía Nacional, adoptar mecanismos institucionales tendientes a evitar las formas de violencia basada en género, por orientación e identidad sexual derivadas de restricciones ilegales o arbitrarias a las libertades ciudadanas, y brindar la atención integral según el CONPES 161 de 2013, la Resolución 805 de 2012 del Ministerio del Interior, o aquella que la modifique, adicione o derogue.	3	6%	5	4%	2	3%	1	6%
8. A las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, así como a las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección - UNP- y el Ministerio del Interior, adoptar estrategias dirigidas a la generación de capacidades de los grupos y comunidades, para la identificación, análisis de riesgos y el fortalecimiento de prácticas propias de prevención y protección individual y colectiva, en consonancia con lo establecido en el Decreto 1581 de 2017 y 2252 de 2017; así como la implementación de medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación de organizaciones y comunidades en los territorios, especialmente, aquellas en situación de vulnerabilidad o	19	37%	30	26%	2	3%	-	-



Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%
discriminación como las mujeres, las comunidades étnicas, ambientales, población OSIGD, los/as jóvenes, niños/as, personas mayores, las personas con discapacidad, y minorías políticas, religiosas, líderes(as) sociales y defensores(as) de DDHH, siguiendo los lineamientos de la Directiva 02 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación.								
10. A las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, coordinar con entidades del nivel departamental y nacional, la realización de actividades que permitan acercar la oferta institucional en las comunas y corregimientos identificados en la presente Alerta, priorizando la oferta en materia de política social, incluyendo la atención psicosocial y jurídica, en los barrios más afectados por los impactos de los hechos de violencia relacionados en este documento, así como dar pleno cumplimiento a los compromisos adquiridos con las comunidades, en los comités y consejos de seguridad adelantados frente a estos hechos.	-	-	5	4%	8	14%	-	-
11. Al Ministerio del Interior, fortalecer el apoyo técnico brindado a las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas y a las alcaldías municipales de Armenia, Pereira y Manizales para el monitoreo permanente sobre el delito de la trata de personas y explotación sexual comercial de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que permitan identificar las características de este fenómeno, las vulnerabilidades asociadas que facilite la formulación de acciones que se orienten a la prevención de este delito.	1	2%	15	13%	3	5%	1	5%
12. A la Policía Nacional, dar seguimiento al cumplimiento de la aplicación de las directivas 006 de 2010 y 013 de 2019, en aras de garantizar la protección de los DDHH para las poblaciones tradicionalmente discriminadas como mujeres transgénero y personas que realizan trabajo sexual en las ciudades objeto de la presente alerta.	-	-	6	5%	-	-	1	6%
13. A las Personerías de Armenia, Pereira y Manizales, coordinar acciones con las Alcaldías de Armenia, Pereira y Manizales, para la divulgación de la oferta institucional local y nacional encaminada a proteger los derechos a la vida,	-	-	1	1%	13	22%	-	-



Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%						
integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, con el fin de que la ciudadanía y las autoridades conozcan cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la justicia.								
14. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior, coordinar acciones con las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, y las Alcaldías Armenia, Pereira y Manizales, para la realización de la georreferenciación de las dinámicas económicas criminales en los municipios objeto de la presente advertencia, como instrumento para el diseño de estrategias de prevención.	1	2%	1	1%	-	-	-	-
15. A la Fiscalía General de la Nación, adelantar las investigaciones a que haya lugar, frente a las posibles conexidades entre los delitos de homicidios de adolescentes, la trata de personas, la explotación sexual comercial de NNA, el narcotráfico; préstamos a usura o “gota a gota”, y las amenazas a líderes/as sociales comunitarios/as y defensores/as de DDHH, y la presunta responsabilidad de la estructura nodal configurada por los Grupos Armados Ilegales Pos desmovilización de las AUC - denominada AGC, grupos armados de delincuencia organizada, y los corredores de tránsito que los vinculan con otras regiones del país.	-	-	1	1%	1	2%	4	22%
16. A la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, impulsar las investigaciones que se encuentre bajo su jurisdicción en contra de funcionarios sobre los cuales existan denuncias o indicios de corrupción o vínculos con el actor armado AGC, grupos armados de delincuencia organizada, con presencia en los barrios y comunas objeto de la presente advertencia, de los tres municipios.	-	-	1	1%	1	2%	1	5%
17. A las Secretarías de Salud de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas y las secretarías municipales de salud de Armenia, Pereira y Manizales, fortalecer programas para la prevención, mitigación y superación del consumo de SPA que	-	-	2	2%	3	5%	2	11%



Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%	No. de medidas	%
aborden la estigmatización y exclusión de la población con consumo problemático, de conformidad con la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, establecida mediante Resolución 089 de 2019, del Ministerio de Salud y Protección Social.								
18. A la Fiscalía General de la Nación, Autoridades de Policía, Policía de Infancia y Adolescencia, en coordinación con las secretarías de educación de los municipios de Armenia, Pereira y Manizales. Adelantar las medidas orientadas a prevenir, mitigar y controlar el impacto de las redes de tráfico en instituciones educativas ubicadas en las comunas georreferenciadas en la presente Alerta, mediante la implementación en contextos educativos de los programas institucionales diseñados para tal fin; tales como Futuro Colombia y similares.	-	-	7	6%	2	3%	1	5%
19. Al Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Industria y Turismo, el SENA, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Consejería Presidencial para la Juventud, las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, y las alcaldías municipales de Armenia, Pereira y Manizales, implementar políticas y programas que incentiven el desarrollo económico en los barrios y comunas georreferenciadas con el fin de disminuir la susceptibilidad de la vinculación por parte de actores armados no estatales parte del conflicto y GADO, en especial para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Se recomienda garantizar el fortalecimiento y sostenibilidad de Planes Locales de Empleo, que contemplen opciones para jóvenes en las comunas y barrios advertidos.	23	44%	14	12%	6	10%	1	6%
21. A la Policía Nacional a través de los Comandantes de Estación, Sub Estación y de Centro de Atención Inmediata de la Policía, en coordinación con las gobernaciones departamentales de Risaralda, Quindío y Caldas, así como con las Alcaldías municipales de Armenia, Manizales y Pereira, reforzar las medidas de seguridad en las comunas objeto de advertencia,	-	-	7	6%	1	2%	-	-





Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%						
para prevenir de forma eficaz las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la población civil y aplicar los planes de protección individual y colectiva para los líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, autoridades étnicas y defensores y defensoras de Derechos Humanos. (Artículo 2.4.1.6.5 del Decreto 2252 de 2017).								
22. Al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con la Alcaldía municipal de Manizales, atender los acuerdos suscritos en la Mesa de concertación con los líderes y voceros de la Comuna San José en el marco de las solicitudes de reformulación del proyecto de renovación urbana, orientados a la suspensión de las expropiaciones y al retorno de personas expulsadas, a las que no se les pagó por el bien expropiado, además del cumplimiento de los compromisos de entrega de las obras de interés comunitario (Megacolegio, Centro Integrado de Servicios Comunitarios -CISCO- entre otros).	1	2%	-	-	1	2%	-	-
24. A la Alcaldía municipal de Pereira, coordinar con la Gobernación de Risaralda y entidades del nivel departamental y nacional, la realización de ferias de servicios en los corregimientos de Caimalito y Puerto Caldas, así como en la comuna de Villa Santana, y priorizar de manera inmediata acciones en materia de política social que impacten la totalidad de estos barrios y sectores. Se sugiere desplegar de manera oportuna, acciones de atención psicosocial para los habitantes de la Comuna Villa Santana, principalmente del barrio Tokio; con el fin de mitigar, superar y prevenir los daños e impactos en su salud mental y en el tejido comunitario, por la dinámica de riesgo expresada en este documento de advertencia. Recomendaciones específicas para Armenia.	-	-	-	-	-	-	3	17%
25. A la Dirección seccional de Fiscalías de Quindío, en coordinación con el Departamento de Policía de Quindío se adelanten las acciones tendientes a esclarecer los hechos de amenaza y estigmatización en contra de líderes, lideresas sociales y comunitarias, personas defensoras de DDHH y	-	-	3	3%	-	-	-	-



Recomendación	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%						
demás personas en situación de riesgo, las cuales han activado la ruta de protección establecida en el artículo 2.4.1.2.42 del Decreto 1066 de 2015, con el fin de que se identifiquen y judicialicen los responsables de estos hechos.								
27. A todas las autoridades civiles, a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad del Estado concernidos para las tres ciudades y sus departamentos, en atención a los artículos 282 y 283 de la Constitución Política de 1991, a los artículos 15 y subsiguientes de la Ley 24 de 1992 y a lo establecido en el numeral 3 del art. 5 del Decreto 25 de 2014, informar a la mayor brevedad y trimestralmente a la Defensoría del Pueblo, las actuaciones y medidas derivadas de la presente Alerta Temprana, y sus alcances con respecto a la situación de riesgo descrito.	-	-	-	-	-	-	1	6%
Total general	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

II. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO:

La Alerta Temprana objeto de seguimiento fue emitida el 25 de agosto de 2020. En este documento se hace seguimiento a las recomendaciones en los municipios de Armenia (Quindío), Pereira (Risaralda) y Manizales (Caldas), capitales respectivas de cada departamento, en los cuales se georeferenciaron comunas, barrios y sectores específicos para que se focalizaran acciones institucionales orientadas a superar el escenario de riesgo advertido.

ARMENIA

Para el caso del municipio de Armenia en el departamento del Quindío, se identificaron diferentes barrios y sectores de las 10⁵ comunas. Como se puede observar, en la Alerta Temprana 041 de 2020, se advirtió a 84 barrios, de los más de 792 barrios y propiedades horizontales con las que cuenta el municipio de Armenia; es decir, el 10,60% de todo el territorio.

En el ejercicio adelantado de línea tiempo⁶ con los líderes, lideresas, defensores de derechos humanos, se logró identificar que ante el escenario expuesto en la AT 041-20 para la ciudad

⁵ Ficha básica municipal del año 2017 del Departamento Administrativo de Planeación, tomado de: https://www.armenia.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/FBM_2017.pdf

⁶ Línea de tiempo: es una metodología utilizada para recepcionar información y organizarla de forma secuencial por temas. Dicha información se organiza cronológicamente, permitiendo hacer una observación comparativa de esta.



de Armenia han persistido amenazas, señalamientos y hostigamientos en contra de estos. Lo que ocasiona situaciones de riesgo respecto de la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, producto de las acciones intimidatorias realizadas por miembros de GDOs, pese a las denuncias realizadas por la comunidad ante las entidades competentes de investigar y esclarecer los hechos.

Lo anterior, preocupa a la Defensoría del Pueblo puesto que, ante las denuncias no se ha logrado por parte de las autoridades un resultado en materia judicial en relación con las intimidaciones y amenazas que atentan contra el ejercicio y garantía de los DDHH. Principalmente, porque no existe evidencia de capturas y judicializaciones que involucren a los determinadores y autores materiales de dichas amenazas. Esta situación hace que se desincentive la denuncia penal contra miembros del GDOs y se profundice la distancia entre población y autoridades - como la policial y judicial, ocasionando una sensación de impunidad en la comunidad afectada.

Por su parte, fenómenos de economías ilegales, como el “gota a gota”, son una problemática social identificada tanto por líderes como por la institucionalidad. Durante el tiempo de confinamiento obligatorio por la pandemia COVID -19, que aplicó para todo el territorio nacional en 2020, así como en la etapa de reapertura económica en 2021, la población de la capital quindiana de los estratos más vulnerables - del cero (0) al tres (3) - se vió obligada a aumentar la adquisición de préstamos en la modalidad de usura, según fue alertado en el 2020. En consecuencia, esto no solo incrementó el riesgo identificado, también resultó favoreciendo a los grupos ilegales que operan en la ciudad.

Ahora bien, en la constatación con las entidades recomendadas en la AT 041-20, así como con líderes y defensores de DDHH, se identificó que del 2020 al 2021 permanecen acciones de desapariciones forzadas a manos de los GDOs. Desde el monitoreo de este despacho y con el respaldo de cifras oficiales, las víctimas son, en su mayoría, jóvenes y adultos jóvenes menores de 35 años de edad. Es importante resaltar que ese grupo poblacional etéreo es objetivo por parte de organizaciones criminales para ser vinculado a su estructura, y realizar actividades ilícitas con el objetivo de expandir su control e influencia territorial en el mercado ilegal regional.

Aunado a lo anterior, otra situación relevante es el desplazamiento forzado que reportan algunos líderes y defensores de DDHH - y población en general, quienes han indicado que se han visto obligados a cambiar de lugar de residencia como consecuencia de las amenazas recibidas por miembros GDOs, que continúan operando de la manera descrita en el escenario de riesgo identificado desde el 2020. Desafortunadamente, los casos de desplazamiento se han puesto en conocimiento de la institucionales una vez se han materializado, lo que ha dificultado su prevención. Algunas instituciones hacen acompañamiento, pero este no es articulado ni integral, de manera que han generado la pérdida de confianza institucional por parte de las víctimas. En este sentido, desde la percepción de la población, no se concluye por parte de las autoridades judiciales su determinación y acciones concretas para evitar la permanencia de esta problemática social.

Del ejercicio de línea de tiempo en el cual se realizó monitoreo y constatación con la población de las acciones institucionales se observó que, desde su perspectiva, se requiere una presencia institucional constante y no intermitente. Así como la necesidad de



implementar políticas públicas como la descrita en el Decreto 1581 de 2017, teniendo como referencia que esta normativa da las pautas para la prevención y protección en el territorio de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades.

Por su parte, en la Alerta Temprana se caracteriza el riesgo de la siguiente forma:

- Proceso expansivo de grupos paramilitares como las AGC ⁷ posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC.
- Acuerdos entre Grupos Armados Organizados - GAOS y Grupos Delictivos Organizados - GDOS para el control territorial.
- Redes y nodos de articulación entre combos, estructuras locales y organizaciones con injerencia en otras regiones del país para actividades ilícitas.

Con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 041 de 2020 y ante las continuas situaciones de riesgo y amenaza en contra la vida, libertad, integridad y seguridad de la población civil residente, puede establecerse que persiste el nivel de riesgo **ALTO** ante estas acciones llevadas a cabo por GAOS, AGC (también denominadas Clan del Golfo), disidencias de FARC y GDOS (La Cordillera, La Oficina, Los Flacos).

De igual manera se ha podido constatar sobre los siguientes hechos de violencia y victimizantes en el municipio de Armenia:

Derecho a la vida e integridad personal

Se han documentado atentados y homicidios en contra de diferentes habitantes del municipio de Armenia (Quindío), quienes en su gran mayoría son producto de acciones materializadas con armas de fuego y en ocasiones se ejecutan producto de retaliaciones entre combos y estructuras dedicadas a la comercialización de sustancias psicoactivas, por lo cual es importante resaltar que, en el año 2020, fecha en la cual se emitió la Alerta Temprana 041, se registraron 83⁸ homicidios, de los cuales 62 fueron cometidos con armas de fuego.

Por su parte, a corte del 3 de noviembre de 2021, se han perpetrado 85⁹ homicidios, de los cuales 53 se cometieron con armas de fuego, esto evidencia que el año 2021 sobrepasó la estadística del año 2020 frente a homicidios cometidos y seguramente ascenderán con la suma de los hechos de violencia que se cometan en los últimos meses de la vigencia, además es imperativo mencionar que la mayoría de estos homicidios se materializan en los barrios advertidos, especialmente en las comunas 1, 2, 3 y 4 de la capital quindiana con hombres menores de 39 años.

Por lo anterior, tal y como se documentó en la AT 041 de 2020, las problemáticas sociales y de criminalidad que acontecen en los barrios de las comunas identificadas, prueban la persistencia de acciones de violencia en contra de la población en general, pero esencialmente en quienes residen en los sectores más vulnerables ya descritos.

⁷ Grupos paramilitares como AGC, empezaron a ocupar territorio que estaba bajo poder de las FARC, por lo cual, esto ha generado que se recrudezca la violencia en algunos municipios del eje cafetero, además de la importancia geográfica que presenta la capital quindiana para la comercialización de sustancias psicoactivas, especialmente marihuana y cocaína.

⁸ Información recopilada de la página web de la Policía Nacional: <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

⁹ Información recopilada de la página web de la Policía Nacional: <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019





Derecho a la libertad y seguridad personal

En la AT se advirtió sobre las amenazas, señalamientos y hostigamientos en detrimento de la vida, libertad, integridad y seguridad personal, en contra de personas en situación de riesgo como líderes sociales, defensores de Derechos Humanos, líderes comunales, líderes estudiantiles, veedores ciudadanos, servidores públicos y víctimas del conflicto armado.

En el año 2021, el escenario continuó de manera análoga e inclusive se puede decir que aumentó debido a las restricciones impartidas por el Gobierno Nacional para movilizarse en el territorio producto de la pandemia COVID -19. Es preciso señalar que las actividades propias de los ciudadanos defensores de DDHH en los diferentes sectores de la capital quindiana, para evitar el contagio, no les fue posible continuar con ésta durante el aislamiento social. No obstante, cuando el Gobierno Nacional dio apertura a la libre movilidad y reapertura económica, se retomaron las actividades por parte de estos líderes sociales. En consecuencia, han sido objeto de nuevas amenazas y situaciones de riesgo por parte de GDOS, quienes hostigan para evitar el trabajo con jóvenes y población socialmente vulnerable, de manera que puedan ser vinculados e incitarlos a realizar actividades ilícitas (distribución de drogas, centinelas o campaneros y sicariato).

Aunado a lo anterior, como efecto adicional de la pandemia por la COVID-19, la población que en Armenia dependía económicamente de la informalidad, recurrió a organizaciones ilegales para subsistir, incrementando con ello, los episodios de violencia relacionados con el consumo, tráfico de drogas y préstamos de dinero en la modalidad de gota a gota, afectando ostensiblemente a personas y familias de bajos recursos.

Con posterioridad a la emisión de la AT, se han adelantado solo por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, 26 rutas de protección a favor de los grupos poblacionales establecidos en el artículo 2.4.1.2.6¹⁰ del Decreto 1066 de 2015, por lo que se han enviado oficios a:

¹⁰ Artículo 2.4.1.2.6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Son objeto de protección en razón del riesgo: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. 3. Dirigentes o activistas sindicales. 4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. 5. Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos. 6. Miembros de la Misión Médica. 7. Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario. 8. Periodistas y comunicadores sociales. 9. Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo. 10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de Derechos Humanos y paz del Gobierno Nacional. 11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional. 12. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista, CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil. 13. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de Derechos Humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. 14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma. 15. Servidores públicos, con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.



- Departamento de Policía Quindío para que brinde medidas de prevención para dichos ciudadanos de acuerdo con el artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1066 de 2015.
- Dirección Seccional de Fiscalías Quindío, para que realice la investigación de tipo penal por el delito de amenazas tipificado en el artículo 347 de la Ley 599 del 2000 y el artículo 10 Ley 1908 de 2018. Concretamente, la Fiscalía General de la Nación, tiene unos protocolos de actuación y un término perentorio para dar respuesta. Sin embargo, se presenta demora, por ejemplo, en la judicialización de los presuntos determinadores y autores materiales de las amenazas, así como en los resultados de los estudios de riesgo.
- Unidad Nacional de Protección, para que realice el estudio y análisis de riesgo y se adopten las medidas necesarias con el fin de garantizar los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Particularmente, desde la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, se ha realizado acompañamiento a los ciudadanos, para que se les sean garantizados los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de las personas en situación de riesgo víctimas de amenazas. Es así que por medio de acciones de tutela interpuestas, quienes requieren protección por parte de la Unidad Nacional de Protección han logrado obtener respuesta respecto al estudio de riesgo.

Utilización y uso ilícito de niños, niñas y adolescentes.

La utilización y uso de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos de delincuencia organizada, continúa siendo un modo de operar significativo, ya que, para evadir responsabilidades penales, así como ante el evento que se generen capturas en contra de menores de edad, las penas impartidas en materia penal se reducen ante el sistema judicial, por la calidad o condición legal de los menores.

Según datos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes¹¹, en el año 2021, se registraron 20 casos relacionados con delitos de homicidios, lesiones personales, porte, tráfico y comercialización de estupefacientes, dejando la salvedad que pueda que existan más procesos penales, los cuales son asumidos por abogados de confianza contratados de manera particular ya sea por sus familiares o personas cercanas. Dicho esto, conforme los operativos realizados por parte de la Fuerza Pública, la mayoría de capturas ocurren en los barrios y comunas ya identificadas, sin desconocer que, por la modalidad del comercio de estupefacientes, algunas de éstas se realicen en otros barrios que no son catalogados como puntos de consumo y distribución de alucinógenos.

Por su parte, debido a problemáticas ocasionadas por la pandemia COVID 19, la deserción escolar también aumentó teniendo como referencia que no todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes contaban con la posibilidad de tener dispositivos móviles o computadores para recibir las clases de manera virtual, especialmente en los barrios georreferenciados en la AT 041 de 2020. Dicha situación, permitió que los GDOS vincularan y utilizarán con mayor facilidad a esta población para actividades que están en contravía del ordenamiento jurídico.

Desplazamiento forzado

¹¹ Archivo del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes que realiza la Defensoría del Pueblo del departamento del Quindío, para el año 2021.

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019

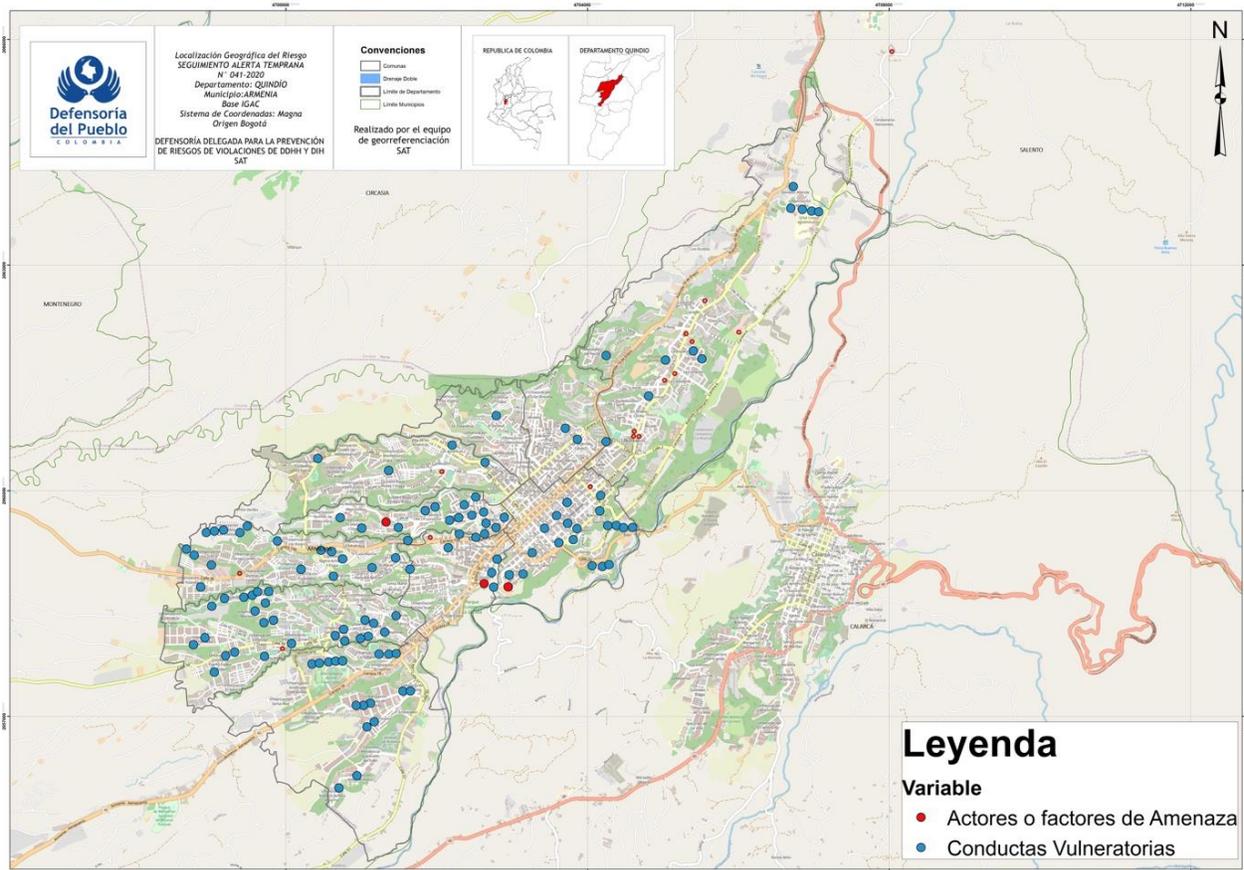




Según información reportada directamente de la población hacia el SAT de la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, se tuvo conocimiento sobre situaciones de amenazas y riesgo vinculado con la vulneración de DDHH, en especial los derechos a la vida, libertad y seguridad, lo que ocasionó desplazamientos forzados, en los barrios identificados en la AT-041-20, en los cuales, algunos dignatarios de Juntas de Acción Comunal, veedores ciudadanos, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos (comunales 1, 2, 3 y 7), han tenido que dejar sus propios lugares de residencia, es decir, se han dado tanto desplazamientos intraurbanos como hacia otros departamentos y naciones, con el fin de evitar la materialización de atentados en su contra, inclusive algunos se han visto en la obligación de abandonar el país junto a sus familias, producto de las constantes amenazas en su contra realizadas por actores armados no estatales.

Estos hechos de violencia son puestos en conocimiento del Departamento de Policía Quindío, Dirección Seccional de Fiscalías Quindío y Unidad Nacional de Protección para que cada entidad realice las acciones que están en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de esta manera se impida el accionar criminal de combos y organizaciones criminales.

Mapa del escenario de riesgo Armenia:



En el municipio de Armenia (departamento del Quindío), se pudo identificar en el transcurso del seguimiento a la AT 041-2020, que el riesgo de vulneración a los Derechos Humanos en contra de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos, miembros de Juntas de Acción Comunal y en especial contra los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los barrios georreferenciados e inclusive barrios no legalizados, persiste. Así como la configuración de la





violencia a través de homicidios, amenazas y acciones de hostigamiento por parte de los actores armados no estatales antes mencionados. Además, se ha hallado una sistematicidad¹² del accionar criminal en los sectores más vulnerables de las comunas alertadas, y es en estas donde precisamente no llega a impactar la gestión y las medidas en materia de prevención del Estado colombiano, mediante políticas, planes, programas y proyectos. En consecuencia, esto se traduce en una capacidad institucional que requiere reforzarse, ya que, si bien existen ofertas para la población, ésta, no logra atraer a los habitantes de las comunidades que requieren la priorización, quienes presentan dificultades en el desarrollo personal, familiar, académico y laboral.

Es importante que las acciones que se llevan a cabo por parte de las entidades estatales sean medibles en el tiempo y no solo se realicen algunas veces en el año o en el cuatrienio del mandatario de turno. Si las actividades no se ejecutan constantemente, no se tendrá certeza sobre las mejoras en la calidad de vida de la población identificada con los programas, planes y proyectos que se impartieron allí. En otras palabras, si tanto los mandatarios no tienen una implementación adecuada y medible de las políticas públicas¹³ existentes y las nuevas que se pueden materializar en pro de la juventud y la población más vulnerable, no existirá avance que demuestre los frutos esperados, contemplando que el riesgo permanece como lo evidenció el ejercicio de cartografía, en el cual, se refleja la necesidad de tener un mayor alcance e impacto en las medidas que se implementen.

MANIZALES

La capital caldense pese a constituir un territorio de poca expansión, sirve como enlace de mercados y rutas interregionales utilizadas para el refugio y repliegue de miembros de estructuras del crimen organizado y grupos armados ilegales que operan a nivel macro regional.

Para el presente análisis, se ha tenido en cuenta la percepción institucional que en general para el año 2020, respecto de la AT 041-20 correspondía a una desestimación del riesgo advertido. Sin embargo, para el año 2021, se pudo observar por medio del ejercicio de línea de tiempo que existe interés y reconocimiento del riesgo, es especial por parte de la Policía Nacional de Infancia y Adolescencia, la cual ha adelantado acciones de prevención y protección en virtud de esta.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que, tras quince (15) meses de emitida la Alerta Temprana 041-20, existe desconocimiento de dicho documento por parte de las instituciones sobre las cuales recaen buena parte de las recomendaciones. Aunado a la baja participación en el ejercicio de constatación de algunas entidades como Alcaldía de Manizales y la Gobernación de Caldas.

¹² Se habla de sistematicidad debido a los constantes homicidios, capturas de grupos de delincuencia organizada, venta de estupefacientes y otras problemáticas sociales como el desempleo, baja escolaridad, hogares disfuncionales y falta de inversión estatal en programas de prevención en los barrios georreferenciados y barrios informales, en donde históricamente se comenten el mayor número de crímenes de la capital quindiana, esto es una evidencia que reportan los observatorios del delito de la Universidad Alexander Von Humbolt, el Departamento de Policía Quindío y Dirección Seccional de Fiscalías Quindío, de acuerdo al reporte de capturas y judicialización de personas por delitos relacionados al tráfico de drogas.

¹³ Definición de política pública, planes, programas y proyectos – Dirección Nacional de Planeación de Colombia año 2010- Pagina web: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/boletin_politica_publica_hoy_08.pdf
Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.





De esta forma, la Alerta Temprana 041-20, identificó las vulneraciones contra la vida e integridad de personas expresadas de la siguiente forma:

- Estructuras de crimen organizado GAOS y GDOS, operan en la de manera separada, motivo por el cual al sobrepasar las fronteras invisibles entre ellos, produce confrontación en la lucha por el territorio.
- Permanece la coerción de los GDOS hacia la población, por medio de economías ilegales, tales como el tráfico de estupefacientes y los préstamos a usura o “gota a gota”. Esto como fuente de financiación para los GDOS.
- Desapariciones forzadas, amenazas e intimidaciones a líderes y lideresas de las comunas georreferenciadas, conducta que se incrementado desde la emisión de la Alerta Temprana.

Ahora bien, según la información allegada al SAT, durante el periodo posterior a la emisión de la AT 041-20, se evidencia la continuidad de factores de amenaza, y conductas vulneratorias, que resultan relevantes en el escenario de riesgo, y que se relacionan a continuación:

Derecho a la libertad y seguridad personal

En la Alerta se advirtió sobre las amenazas, señalamientos y hostigamientos en contra de líderes y lideresas sociales, defensores de Derechos Humanos, líderes comunales, líderes y movimientos estudiantiles, veedores ciudadanos, servidores públicos y víctimas del conflicto armado. En el marco de dicho contexto en el año 2021, se logró documentar desde la Defensoría del Pueblo Regional Caldas situaciones como amenazas e intimidaciones que se materializan por medio de panfletos hacia la población descrita. En consecuencia, se acentúan las condiciones de vulnerabilidad sobre esta población y se fortalece el control ejercido por los GAOS y GDOS.

Utilización y uso ilícito de niños, niñas y adolescentes.

El uso y utilización de menores para participar en redes de distribución de SPA, ha generado afectaciones como:

El accionar de los grupos armados ilegales, en lo que atañe a la expansión del mercado interno de estupefacientes, viene expresándose a través de impactos más profundos en los sectores de comunas georreferenciadas en el documento de advertencia. Lo que indica claramente el aumento de esta práctica que afecta a niñas, niños, y adolescentes (NNA) mediante la inducción al consumo de SPA y la consecuente dependencia a este tipo de sustancias.

Sea esta la oportunidad para referir, que la Defensoría del Pueblo, en el informe de 2020, denominado “*Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia: Retos de la política de prevención*”¹⁴ señaló sobre el uso y utilización de menores de edad en zonas urbanas como: “*En los barrios vulnerables y asentamientos subnormales la utilización ilícita de NNA se realiza en diferentes modalidades, tales como la*

¹⁴ Defensoría del Pueblo. Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia, Retos de la política pública de prevención, julio de 2020.



instrumentalización de combos barriales y pandillas, acompañado de dádivas como gestos de confianza, entrega de dinero, regalos (...), medios que permiten la captación para que NNA desarrollen actividades ilícitas de inteligencia, transporte y mercadeo de sustancias psicoactivas, de campaneros, vigilantes, (...), y otras acciones con fines de explotación sexual comercial". Esta referencia directa del estudio de este fenómeno permite identificar cómo las conductas de los grupos interesados en la expansión del mercado de estupefacientes, son replicadas en el territorio cafetero.

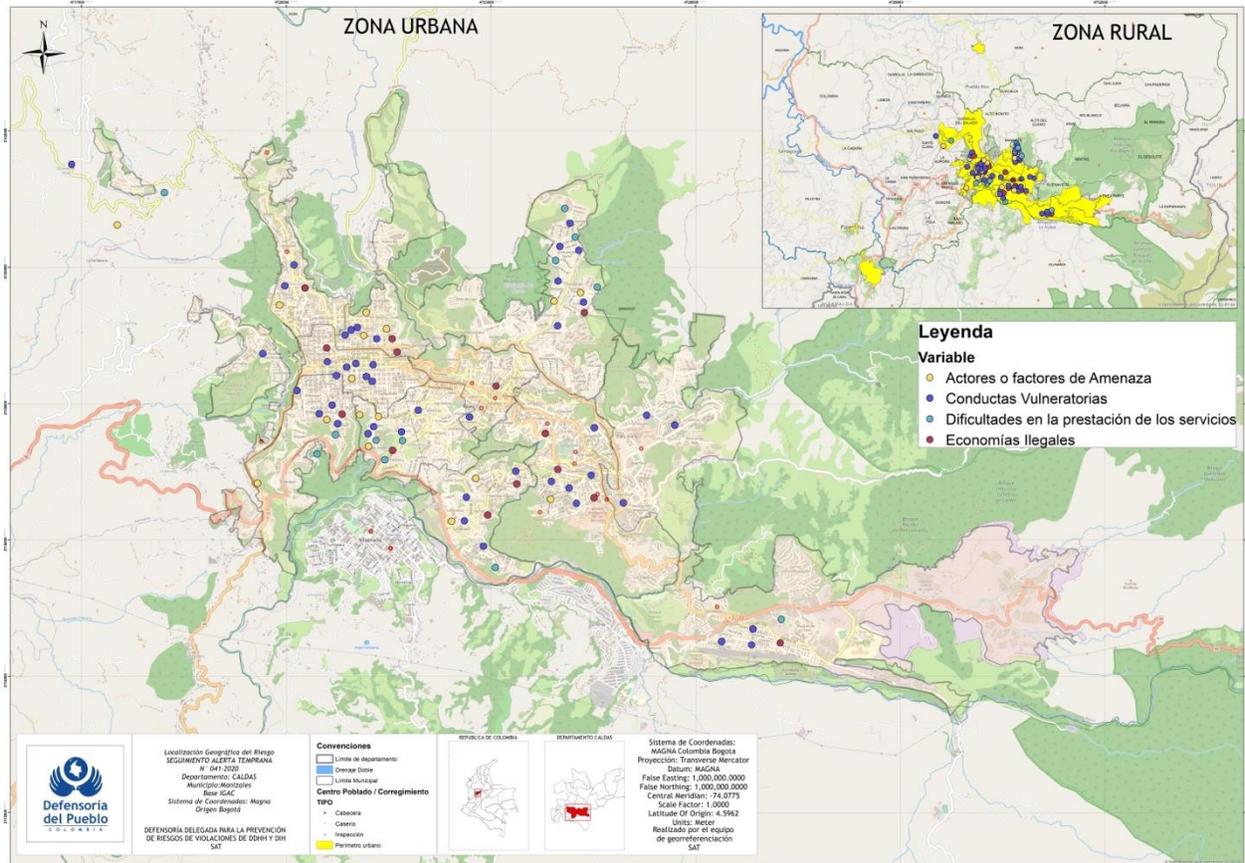
De acuerdo con lo anterior, y en concordancia con lo expresado por los habitantes, estas prácticas podrían estar relacionadas con la operación de GDOS y GAOS en el municipio de Manizales. Así las cosas, los NNA y jóvenes de forma particular, suelen ser utilizados en la cadena de distribución de sustancias psicoactivas ilegales, a través de las “ollas” o “cadenas de microtráfico”, como lo describen algunas las instituciones.

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la ciudad de Manizales comienzan siendo utilizados y luego su vulnerabilidad incrementa frente al reclutamiento que los vuelve parte de los combos o pandillas. Lo anterior, contribuye a la desconfiguración del núcleo familiar y los proyectos de vida de esta población.

Mapa escenario de riesgo Manizales:

El escenario de riesgo advertido en la AT 041-20 para el municipio de Manizales, se mantiene, puesto que se evidencian vulneraciones como estigmatización, violencia basada en género, explotación sexual, entre otros. Esto se hace evidente por parte de la población en las zonas inicialmente georreferenciadas.

Algunas de las zonas identificadas en el ejercicio de cartografía, evidencian la necesidad de intervención constante por parte de las instituciones relacionadas en las recomendaciones, razón por la cual, se reitera la urgencia de trabajar en la prevención temprana, prevención urgente y protección con el propósito de superar el escenario de riesgo, priorizando a la población vulnerable y de manera especial a los niños niñas y adolescentes, líderes comunales y defensores de Derechos Humanos.



Ahora bien, tras referir la continuidad en el escenario de riesgo en zonas identificadas en la AT 041-20, es preciso señalar un incremento en el riesgo, al contemplar la expansión territorial del mismo, puesto que, posterior a la emisión Alerta se identifican nuevos sectores donde se evidencian amenazas en zonas urbanas: Comunas-Palogrande, Ecoturístico el Cerro, la Estación y Tesorito; y en algunas zonas rurales: veredas Cueva Santa; La Linda, Alto Tablazo y Manzanares.

PEREIRA

Para la ciudad de Pereira, la cual se ha caracterizado por la preeminencia en la presencia y control por parte de grupos armados sucesores del paramilitarismo. De igual forma, ha sido alertada por la instrumentalización de pequeños grupos de adolescentes y jóvenes armados en comunas como Villa Santana y en otras zonas de la ciudad.

Con posterioridad a la emisión de este documento de advertencia, en el último trimestre de 2020, se obtuvo información de presuntas amenazas contra personas en proceso de reincorporación que se encontraban en la zona, durante ese lapso y el primer trimestre de 2021, estructuras ilegales como La Cordillera, al parecer entregaron ayudas humanitarias (mercados, kit de bioseguridad y dinero) en las zonas identificadas en la Alerta Temprana. Esta información fue dada a conocer por la comunidad, pero no existe registro en ninguna institución competente en materia de seguridad e investigación.



En el espacio dirigido con autoridades civiles y militares, realizado en septiembre de 2021, la línea de tiempo construida de manera conjunta permitió ver que uno de los puntos principales a elevar al Gobierno nacional es la categorización que actualmente tienen grupos sucesores del paramilitarismo como “La Cordialllera”. De acuerdo con lo señalado por la Personería Municipal de Pereira, un grupo considerable de víctimas de esta estructura ilegal han sido rechazados o no incluidos en el RUV - Registro Único de Víctimas por parte la UARIV debido a que el reconocimiento por parte del Estado es de Grupo de Delincuencia Organizada - GDOs.

Por su parte, los líderes, lideresas, defensores de derechos humanos manifestaron durante el ejercicio de monitoreo y constatación que, ante el escenario expuesto en la AT 041-20 en Pereira se han incrementado los atentados contra la vida e integridad física, derivando de este otros hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, las amenazas y desapariciones forzadas. En la época más álgida de la pandemia del COVID -19 en la cual todo el territorio nacional estaba bajo aislamiento social fue obligatorio, de las estructuras ilegales no se dio una disminución en su accionar. Se elevó considerablemente los créditos “gota a gota” ante un panorama de crisis económica, esto ocasionó que las extorsiones, amenazas y desplazamientos intraurbanos se incrementaran, sin que las autoridades competentes lograran atender de manera integral los casos, toda vez que la virtualidad fue el único medio de atención.

En ese sentido, existe un reconocimiento desde la institucionalidad de una necesidad urgente como el fortalecimiento de la Política Pública en materia de Prevención y Protección debido a que las instituciones en el territorio no cuentan con los recursos, personal o equipos adecuados que permita mitigar el riesgo, principalmente en las zonas advertidas en la Alerta Temprana.

Por su parte, en la Alerta Temprana se caracteriza el riesgo de la siguiente forma:

- Un aproximado de 103.399 personas ubicadas en seis (6) comunas y 3 veredas estarían en condición de vulnerabilidad para el área metropolitana de Pereira Acuerdos entre Grupos Armados Organizados - GAO y Grupos Delictivos Organizados - GDO para el control territorial. Siendo el 47.2% hombres y 52.8% mujeres.
- En dicho documento se hace alusión a un escenario de riesgo para la ciudad de Pereira y zona rural.
- Articulación de redes de delincuencia organizada de incidencia local, que generan rentas ilegales, con el ya mencionado uso y utilización de menores de edad.
- Ocurrencia de homicidios, desplazamientos forzados intraurbanos, extorsión a transportadores y comerciantes, promoción ilegal de urbanización informal de lotes públicos, trata de personas con fines de explotación sexual, control del tráfico de estupefacientes al menudeo en determinadas zonas, restricciones a la movilidad, constreñimiento al tejido social y a la participación ciudadana, amenazas y conductas vulneratorias de derechos en contra de líderes y lideresas sociales.

Ante el panorama de violencia evidenciada a partir de la emisión de la Alerta Temprana, a través del monitoreo y seguimiento por parte del SAT, se ha podido determinar que el escenario advertido en las 6 comunas y zonas rurales de la ciudad de Pereira tiende a **incrementarse** y continuar el nivel de riesgo **ALTO**, con posibilidad de ampliarse las zonas de riesgo. Los sectores poblacionales visiblemente afectados continúan siendo: niños, adolescentes- NNA (entre los 10 a 17 años), mujeres (10 a 50 años), adultos mayores (60 a 80



años), población afrodescendiente, migrantes con estatus irregular, población OSIGD, estudiantes, líderes comunales, líderes sociales, periodistas, educadores, sindicalistas, indígenas y servidores públicos.

Los hechos que afectan considerablemente a la población civil residente en los territorios identificados son:

Derecho a la vida e integridad física - Desapariciones forzadas

La tasa poblacional para el departamento de Risaralda es de 839.597 (DANE Censo 2020), y la población estimada para la ciudad de Pereira para el 2021 es de 483.924, lo que corresponde al 57.63% de la población general del departamento. A partir de esta información se puede determinar que la población identificada en riesgo es de 103.399 (21.36%), porcentaje que tiende a aumentar con el número de población migrante con estatus irregular no censado.

Cuadro comparativo Homicidios Población civil -PC Posterior emisión AT 041-20

Homicidio a PC	Año 2020	Año 2021 (corte 30 de noviembre)
Pereira	134	130

Información suministrada por la Policía Nacional a corte 31/09/2021

Monitoreo y verificación de datos por parte del SAT Regional Risaralda a corte 30/11/2021

Según cifras entregadas por la Policía Metropolitana, en el 2020 se registraron 134 homicidios (11% menos que el 2019). Sin embargo, en el lapso comprendido de 01 de enero a 30 de noviembre de 2021, han sido asesinadas de manera violenta en Pereira un aproximado de 130 personas, observándose el incremento considerable de los ataques contra la vida e integridad. Durante el primer trimestre de 2021 (enero - marzo), en la ciudad de Pereira cada 48 horas fue asesinada una persona, para un total de 22.

Las zonas donde continúan registrándose mayor número de homicidios son: Comuna Villa Santana (barrios Las Brisas, El Danubio, Monserrate, Remanso, San Vicente, Guayabal Intermedio, Tokio, La Isla, Veracruz, Bellavista y Villa Santana; Comuna Ferrocarril Nacaderos). Preocupa a la Defensoría del Pueblo la situación presentada durante los meses de julio y agosto en las que, en la zona de Turín, barrio José Hilario López fueron hallados partes de cuerpos humanos flotando en aguas del río Otún. A la fecha no se tiene información de la identidad de estos cuerpos.

Frente a estos casos, líderes defensores de Derechos Humanos han dado a conocer información de personas desaparecidas y posiblemente asesinadas. Esa información ha sido negada por las autoridades civiles, militares y de Policía. Sin embargo, Pereira es la ciudad del Eje Cafetero con mayor índice de muertes violentas (homicidios). Se tiene información que personas reportadas como desaparecidas podrían haber sido asesinadas y posteriormente enterradas en fosas comunes. Al parecer, por el control de las llamadas ollas (lugares para la distribución, consumo de SPA) o por el ajuste de cuentas entre las mismas estructuras ilegales relacionadas con el narcotráfico como La Cordillera o La Oficina.

Frente a las desapariciones forzadas, actualmente no se tiene una estadística confiable. De acuerdo con la información suministrada a la Defensoría del Pueblo por fuentes allegadas a la



institución, algunas de las familias víctimas de este flagelo no han dado a conocer el hecho por desconfianza ante las autoridades competentes en materia de investigación y judicialización debido a que podrían señalar a las víctimas con actividades delincuenciales o posiblemente se podría filtrar la información a las estructuras ilegales y estos, posteriormente tomarían represalias contra ellos.

Desplazamiento intraurbano

La Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, entrega reporte de manera general (1985 a corte a corte a 31 de enero de 2022), en el que reconocen a 6.074 eventos en los que han sido víctimas de desplazamiento forzado 66.304 personas. Este es el hecho victimizante en el marco de un conflicto armado con mayor ocurrencia en este departamento, y para el caso específico de la ciudad de Pereira un aproximado del 65.78% corresponde a desplazamientos intraurbanos.

Con posterior a la emisión de la AT y pese a la limitante de movilidad, ocasionada por el confinamiento ante el COVID -19, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento del aumento de los desplazamientos forzados dentro del área urbana de Pereira durante el 2021. Esto, debido a que la estructura armada ilegal sucesora del paramilitarismo denominada “La Cordillera”, continúa ejerciendo mecanismos de control hacia la población mediante restricciones a la movilidad en diferentes sectores, creación de fronteras y amenazas por el incumplimiento a “normas” establecidas. Lo que se facilita por la débil presencia de las instituciones del Estado y ocasiona desplazamientos (tanto intraurbanos como hacia otros departamentos). Luego de desplazarse, algunas de estas víctimas se han visto expuestas a fomentar procesos de reconfiguración social, mediante el repoblamiento en sectores de barrios marginalizados y en la conformación de asentamiento humanos informales (invasiones) en comunas como Villa Santana, Ferrocarril y Cuba, en los que ya se ubican población con NBI, pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, y en las que de manera constante se desarrollan actividades de microtráfico, “gota a gota”, delincuencia común y trabajo sexual.

Amenazas

Las amenazas contra la vida e integridad física y amenazas con fines extorsivos (vacunas), son al igual que el desplazamiento forzado, uno de los hechos victimizantes más recurrentes en el marco de la violencia armada en la ciudad de Pereira. Al culminar el 2020, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de 120 amenazas contra la vida e integridad física de la población residente en este municipio. En su mayoría corresponde a líderes y lideresas comunales, sindicalistas, periodistas, servidores públicos, población OSIGD (Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversa), migrantes, población firmante del acuerdo de Paz (reincorporados), estudiantes y población afrodescendiente, quienes en su mayoría dieron a conocer que estas amenazas estarían directamente relacionadas con el desarrollo de sus actividades en defensa de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el Ministerio Público, la Unidad Nacional de Protección a través de la seccional Risaralda, Fiscalía General de la Nación, Ejército Nacional, Policía Nacional y entes territoriales en el espacio de la Mesa Técnica a Líderes y Lideresas Amenazados, con posterioridad a las manifestaciones del 28 de abril del 2021, las estructuras armadas ilegales La Cordillera, La Oficina, Los Rolos, las AGC, incrementaron su accionar violento atentando contra la vida de líderes representativos de estos sectores poblacionales. El 19 de agosto de 2021, circuló por redes sociales un panfleto en el que las AGC amenazan a líderes defensores



de Derechos Humanos, organizaciones sociales y población civil socialmente estigmatizada como consumidores y expendedores de estupefacientes.

En barrios como Remanso, San Vicente, Guayabal Intermedio, Tokio, La Isla, Veracruz, Bellavista y Villa Santana, Nacederos, Otún, se obtuvo información de nuevas creaciones de barreras invisibles de territorialidad por parte de estructuras ilegales como La Cordillera y La Oficina para el dominio de redes del micro y narcotráfico.

Así mismo, se incrementaron las amenazas a través de perfiles falsos en redes sociales donde obligan a líderes y líderes a desplazarse de las zonas donde residen porque al parecer “no colaboran”, o se convierten en “sapos” de instituciones del Estado. Sin embargo, frente a esta situación, algunos habitantes de estas zonas han dado a conocer de manera anónima, la relación de algunos uniformados de la Policía Nacional y la manera como estos hacen parte de la “nómina” de las estructuras ilegales y permiten tanto la distribución como el transporte a otras zonas estratégicas de la ciudad de sustancias psicoactivas como cocaína, marihuana, bazuco, entre otros.

Vinculación, uso y utilización ilícita de NNA

El reclutamiento forzado de NNA por parte de las estructuras ilegales se ha convertido en una de las prácticas más recurrentes que se cometen en el marco del contexto del conflicto armado. Las zonas identificadas y advertidas en la AT 041-20 para la ciudad de Pereira en las que se enuncia el riesgo inminente para los NNA en rango de edad de 10 a 17 años continúan siendo lugares de ALTO riesgo de vinculación, uso y utilización ilícita de NNA.

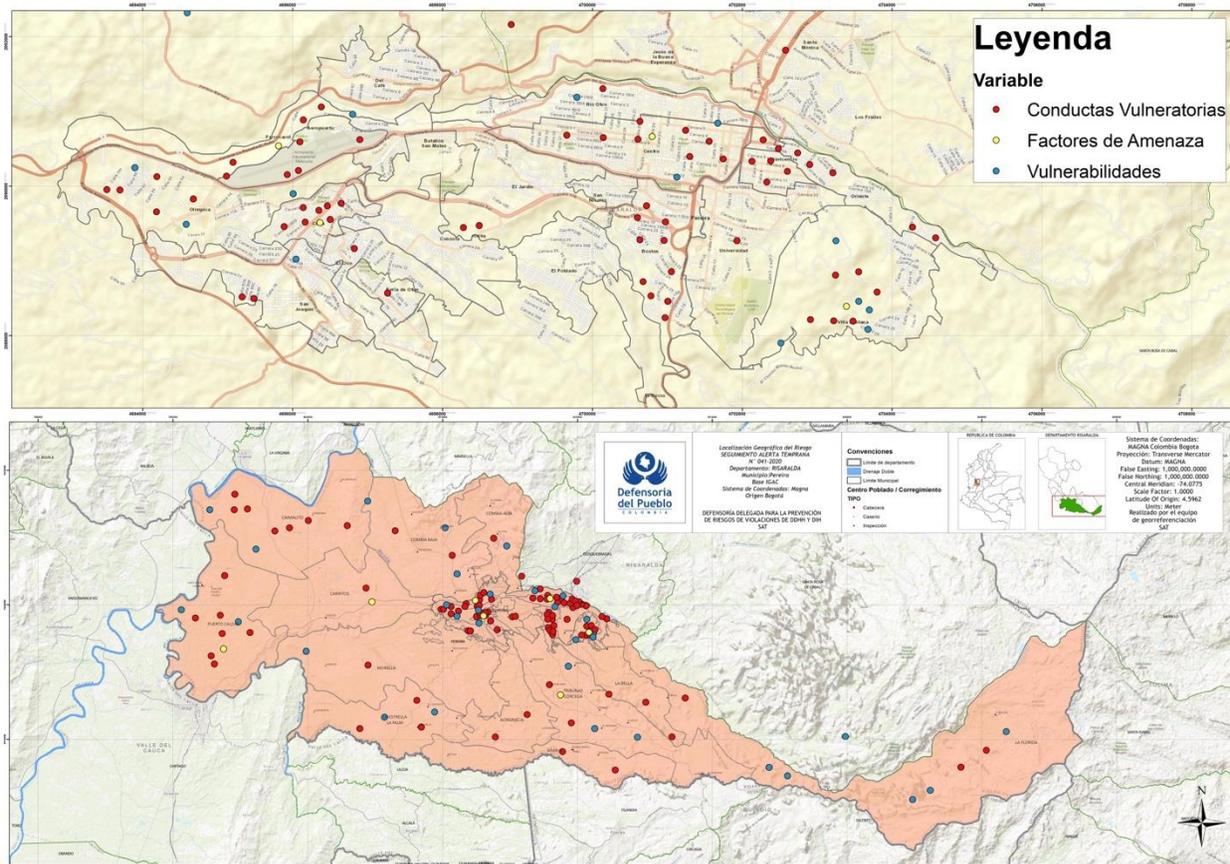
En la ciudad de Pereira, los menores son utilizados en el trabajo diario de observancia (campaneros) o informantes para que, de manera oportuna “avisen” de movimientos en las zonas de miembros de la Fuerza Pública y en el transporte de droga (a algunos de ellos, les entregan motos y son utilizados como “mototaxistas” para que igualmente desarrollen actividades de informantes).

Para la Defensoría del Pueblo es preocupante los posibles casos de violencia sexual con fines de explotación sexual a niñas y jóvenes en un rango de edad de 10 a 18 años, algunas de ellas población migrante, toda vez que las autoridades competentes en la atención inmediata, asistencia y protección a estas menores, al parecer no cuentan con la información real de casos.

Lo anterior, debido a que algunas de las víctimas o sus familiares se niegan a dar a conocer los hechos o interponer las acciones pertinentes por temor a represalias por parte de los GAO o porque no tienen la información correspondiente en la activación de la ruta de prevención y protección. En la presente actualización del escenario es preciso manifestar que, las áreas de mayor riesgo continúan siendo los barrios ubicados en las comunas Villa Santana, Ferrocarril, Cuba, Villavicencio, Oriente.



Mapa escenario de riesgo Pereira:



Ante la situación actual de violencia registrada en el área metropolitana de Pereira, se puede determinar que el escenario de riesgo advertido en la AT 041-20 en el que la población residente en 5 comunas (Villa Santana, Ferrocarril, Cuba, Villavicencio y Oriente) y 3 corregimientos (Arabia Puerto Caldas y Caimalito) requiere de las acciones urgentes en materia de protección, seguridad y garantía de permanencia en el territorio, persisten y con tendencia al incremento.

La respuesta institucional ante las recomendaciones emitidas en la AT no ha permitido mitigar las afectaciones hacia sectores poblaciones vulnerables como los niños, niñas y adolescentes, mujeres, población migrante, líderes y lideresas comunales, sociales y defensores de Derechos Humanos.

III. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE AL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO.

1. Variable de “Oportunidad”: Indicador “celeridad”.

Este indicador se define en razón de la adopción de medidas de forma diligente es decir, con la rapidez y eficacia que se requiere para implementar dichas medidas en aras de prevenir la



violación a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal; libertades civiles y políticas; e infracciones al DIH.

En este marco, y de acuerdo con la información aportada por las entidades (ver tabla 8) se puede apreciar que:

- Las entidades de orden nacional: el 65% de las medidas ya fueron implementadas mientras que el 35% de las medias reportadas están en implementación.
- Entidades de orden territorial de Armenia: el 47% de las medidas ya fueron implementadas, mientras que el 50% de las medias reportadas están en implementación, otras respuestas 3%.
- Entidades de orden territorial de Manizales: el 3% de las medidas ya fueron implementadas, mientras que el 91% de las medias reportadas están en implementación, otras respuestas 5%.
- Entidades de orden territorial de Pereira: el 33% de las medidas ya fueron implementadas, mientras que el 61% de las medias reportadas están en implementación, otras respuestas 1%.

Tabla 8. Estado de implementación.

Entidades por orden territorial	Ya fue implementada		Está en implementación		Está pendiente su implementación		N/A		Total*	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Orden Nacional	33	65%	19	37%	0	0%	0	0%	52	100%
Armenia	55	47%	58	50%	1	1%	2	2%	116	100%
Manizales	2	3%	53	91%	1	2%	2	3%	58	100%
Pereira	6	33%	11	61%	0	0%	1	1%	18	100%

A quince meses de emitida la Alerta Temprana, la respuesta institucional debería suponer una modificación importante sobre el escenario de riesgo advertido.

Además de la fecha de adopción y ejecución, la incidencia depende especialmente de la orientación que, deliberadamente, se les haya atribuido a las medidas en relación con los factores que componen el citado escenario.

Más allá del número de acciones que las entidades llevan a cabo en el marco de su misionalidad, en el marco de la acción de prevención corresponde que estas acciones estén orientadas a disuadir, mitigar, transformar o, preferiblemente, superar los factores generadores de riesgo, tales como amenazas y vulnerabilidades. Este aspecto se abordará en el capítulo referido al indicador “capacidad técnica”.

De las entidades de orden territorial involucradas en la Alerta Temprana de forma directa el 65% de los reportes mostró implementación; Armenia, por ejemplo, evidencia una implementación del 47% de los ciento dieciséis (116) reportes allegados, lo que permite ver un acercamiento con el escenario de riesgo y la intención de las entidades en responder a la Alerta Temprana.

Sin embargo, estas medidas no logran ni el 50% de celeridad estimada, esto entendiendo que la adopción de las medidas de forma diligente, con rapidez y eficacia para alcanzar a prevenir la violación de DDHH. En virtud de la información allegada por las entidades, se comprende que la implementación de las medidas no responde directamente bajo esos términos a este factor, puesto que, para noviembre de 2021, el 50 % de las medidas se encuentran en implementación, es decir, superando el año de la emisión de la alerta para su ejecución. Por otra parte, preocupa a la Defensoría como en Manizales sólo el 3% de las medidas reportadas se ejecutaron respecto de las cincuenta y ocho (58) medidas reportadas, el 91% de las medidas están en implementación reciente y aún tienen un 2% de las medidas pendientes por implementar según información con corte a noviembre de 2021, pese a que la Alerta Temprana se emitió en agosto de 2020.

Finalmente, sobre la ciudad de Pereira, de las dieciocho (18) acciones reportadas, las entidades consideran que seis (6) medidas, lo que corresponde al 33%, cuenta con ejecución, siendo notorio que tampoco logra cumplir con el factor de celeridad, puesto que aún están en implementación el 61 % de las medidas informadas al finalizar el año 2021. Respecto de las medidas orientadas al cumplimiento de la recomendación (ver tabla 9) descrita en la Alerta Temprana 041-20, se puede evidenciar, con las entidades de orden nacional, que de cincuenta y un (51) medidas reportadas, once (11) han dado cumplimiento a la recomendación.

En ese orden, Armenia reportó ciento dieciséis (116) medidas al respecto de las recomendaciones, pero solo cinco (5) de estas cumplen con la recomendación. Por su parte, Manizales reportó cincuenta y ocho (58) medidas respecto de las recomendaciones, diecisiete (17) dan cumplimiento a las recomendaciones. Respecto de la ciudad de Pereira, se destaca que de las dieciocho (18) medidas que dan cumplimiento a la recomendación reportadas, según lo consideran las entidades, apenas una (1) ya fue implementada; y, en igual proporción se reportan aquellas que desactivan uno o varios factores -amenazas o vulnerabilidades- del escenario de riesgo.

Tabla 9. Orientación de la medida - sobre la Recomendación

	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. De medidas	%						
1. La medida contribuye al cumplimiento de la recomendación	37	73%	94	81%	36	62%	16	94%
2. La medida es imprescindible para el cumplimiento de la recomendación	4	6%	15	13%	2	3%	0	0%
3. La medida da cumplimiento a la recomendación	11	22%	5	4%	17	29%	1	6%
N/A	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
Sin información disponible	0	0%	0	0%	3	5%	1	
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%



Tras emitida la Alerta Temprana, es posible observar que, a nivel nacional, las entidades reportaron 52 medidas, de las cuales, desde lo expresado por la institucionalidad, ninguna impacta sobre los factores del escenario de riesgo. Lo que permite reiterar que, si bien se reconoce el esfuerzo institucional, desde la información de las entidades, no necesariamente un número alto de acciones o actividades se traduce en la mitigación o superación del escenario de riesgo, o sus factores. Sucede lo mismo en la valoración de la respuesta institucional, en atención a las medidas implementadas para las ciudades capitales del Eje Cafetero.

Por su parte, no todas las entidades advertidas de la ciudad de Pereira realizaron el correspondiente reporte, por ello que, frente a la incidencia de las estrategias, medidas, y acciones implementadas a la luz de las recomendaciones, se deben tener presente esta situación a lo largo del presente documento. Entre tanto, respecto de la orientación de la medida sobre los factores de riesgo (ver tabla 10), de las cincuenta y dos (52) medidas reportadas por las entidades de orden nacional, éstas consideraron que el 90 % de las medidas contribuyen a superar uno o varios factores del escenario de riesgo, seguido de un 10% del cual la institucionalidad percibió que la medida es imprescindible para superar uno o varios de estos factores.

Armenia por su parte, de las ciento dieciséis (116) medidas reportadas, las entidades consideraron que el 77% de éstas contribuyen a superar uno o varios factores del escenario de riesgo, seguido de un 20% del cual la institucionalidad percibió que la medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo. Finalmente con un 2% en el cual refirieron que la medida desactiva (deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita) uno o varios factores del escenario de riesgo, aunado al 2% que no aplicó ninguna respuesta.

Para la capital caldense, el reporte institucional refirió: para un total de cincuenta y ocho (58) medidas reportadas, las entidades consideraron deliberadamente que el 66% las medidas contribuyen a superar uno o varios factores del escenario de riesgo, seguido de un 29% del cual la institucionalidad percibió que la medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo, y, finalmente con un 5% sin reporte de información concreta. Las entidades de la ciudad de Pereira, indicaron en su reporte que, en con un 89 % las medidas contribuye a superar uno o varios factores del escenario de riesgo, un 6% del cual la institucionalidad percibió que la medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo, y, finalmente con un 6% sin aplicación de respuesta.

En conclusión, la percepción institucional respecto de sus medidas, indica en mayor proporción que éstas contribuyen a superar uno o varios factores del escenario de riesgo. Solamente Armenia reportó en una medida “desactiva uno o varios factores del escenario de riesgo”, lo que llama la atención respecto del enfoque directo de las medidas sobre las amenazas y las vulnerabilidades, por tener un reporte bajo o prácticamente nulo, sin que ello, deje de reconocer el esfuerzo institucional y su intencionalidad de superar el escenario de riesgo.

Tabla 10. Orientación de la medida - sobre los Factores de Riesgo ((Amenazas y Vulnerabilidades)

	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No.	%	No.	%	No.	%	No. De	%



	De medidas		De medidas		De medidas		medidas	
1. La medida contribuye a superar uno o varios factores del escenario de riesgo	46	90%	89	77%	38	66%	16	89%
2. La medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo	6	10%	23	20%	17	29%	1	6%
3. La medida desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
N/A	0	0%	2	2%	0	0%	1	6%
Sin información disponible	0	0%	0	0%	3	5%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Dentro de la metodología utilizada para el seguimiento de esta Alerta Temprana, se realizó una constatación en terreno en la que se convocó a las entidades recomendadas por cada ciudad y se implementó una metodología de Café Global para la constatación con participantes de las diferentes entidades por cada ciudad involucrada en la AT 041-20. Bajo esta metodología, fue posible una recolección de información más completa, la interacción con los funcionarios que directamente intervienen en las medidas propuestas para la superación del riesgo, así como adelantar un ejercicio de cartografía por cada ciudad, por medio del cual se pudo establecer la actualización del escenario de riesgo y los efectos de la intervención institucional en las ciudades capitales del Eje Cafetero.

Aunado a lo anterior, se realizó un ejercicio de semaforización, el cual permitió a cada entidad realizar una autoevaluación de su accionar respecto de cada factor riesgo, señalando a su vez la comprensión sobre estos. En ese sentido, durante la semaforización se pudo constatar la receptividad de las entidades respecto de la Alerta Temprana en seguimiento, así como su conocimiento y aplicación de medidas concretas descritas de forma abierta durante el Café Global.

Por lo anterior, respecto del indicador de celeridad, en el ejercicio de semaforización se concluyó por cada ciudad que:

Armenia (11 de noviembre de 2021)	Manizales (18 de noviembre de 2021):	Pereira (27 de septiembre de 2021)
No existe una claridad sobre la importancia de realizar acciones de forma inmediata, si bien adelantan medidas y destacan oferta institucional, no se evidenció que las acciones citadas fueran dentro del marco de celeridad.	Existen medidas, sin embargo, las mismas no están detalladas en tiempos de oportunidad y celeridad.	Se tiene comprensión de la importancia de implementar medidas con oportunidad y celeridad.

2. Variable de “Oportunidad”: Indicador “focalización”

Este indicador hace referencia a la 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. De este modo, el análisis del indicador “focalización”, requiere ser desagregado respecto de: (i) la población a la cual se dirigen las medidas; y, (ii) ámbito geográfico al cual se dirigen las medidas. Lo cual, no podría evaluarse en abstracto, sino en específica relación con los factores que componen la ecuación para el análisis de riesgo.

2.1. Población a la cual se dirigen las medidas.

De acuerdo con la información aportada por las entidades, el sector poblacional respecto del cual se reporta:

Tabla 11. Focalización de las medidas según población beneficiaria.

Grupos poblacionales	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. de medidas	%						
Mujeres y hombres	40	77%	51	44%	18	31%	3	17%
Mujeres y hombres principalmente jóvenes entre 18 y 28 años	0	0%	14	12%	5	9%	0	0%
Niños, niñas y adolescentes	7	13%	36	31%	16	28%	7	39%
Población afrodescendiente e indígena	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Población víctimas del conflicto armado	1	2%	1	1%	7	12%	3	17%
Jóvenes -con consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales y vinculados a la venta de estupefacientes	0	0%	1	1%	6	10%	0	0%
Población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD	0	0%	9	8%	1	2%	0	0%



Población migrante de origen venezolano, con vocación de permanencia, en situación de vulnerabilidad socioeconómica	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Población en situación de calle.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
(en blanco)	4	8%	3	3%	5	9%	5	28%
Total	52	100 %	116	100 %	58	100%	18	100%

Con base en lo relacionado en la tabla 11, la Defensoría pudo establecer lo siguiente:

Entidades de orden Nacional:

El mayor número de acciones (77%) está destinado para mujeres y hombres en general. Seguimiento de niños, niñas y adolescentes con una fuerte diferencia (7 acciones, correspondientes al 13%); y, una sola acción para población víctima del conflicto armado. En total, las entidades reportan cincuenta y dos (52) medidas focalizadas para las poblaciones citadas.

Armenia:

De igual manera que las entidades nacionales, en Armenia el mayor número de acciones está destinado para mujeres y hombres en general, pero en menor proporción, 51 acciones, correspondientes al 44%. Seguimiento de niños, niñas y adolescentes con una diferencia marcada de 36 acciones, correspondientes al 31%. En tercer orden, mujeres y hombres principalmente jóvenes entre 18 y 28 años, 14 acciones que equivalen al 12%, seguidos de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD con 9 acciones que corresponde a un 8% y, una sola acción para población afrodescendiente e indígena y jóvenes - con consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales y vinculados a la venta de estupefacientes, respectivamente con un 1%. En total, las entidades reportan ciento dieciséis (116) medidas focalizadas en las poblaciones citadas. Ahora bien, no se puede dejar de señalar que Armenia evidencia llegar a una mayor diversidad de poblaciones. La ciudad alcanzó una mejor focalización e interés por las poblaciones descritas en la Alerta en análisis de 2020.

Aunado a lo anterior, la conclusión en el ejercicio de constatación indica que la focalización en Armenia es clara, es decir, con programas dirigidos a poblaciones específicas, ya que señalaron acciones implementadas a población NNA y jóvenes, mujeres, población vulnerable, víctimas del conflicto armado, líderes y lideresas sociales, población OSIGD y comunidad indígena, entre otras, según informaron los participantes del ejercicio llevado a cabo en noviembre de 2021.

Manizales:



En virtud de la información reportada por las entidades de Manizales, el mayor número de acciones está dirigido para mujeres y hombres en general, 18 acciones correspondientes al 31%. Seguido de niños, niñas y adolescentes con 16 acciones reportadas, correspondientes al 28%. La población víctima del conflicto armado estuvo focalizada en 7 acciones que corresponde al 12%, similar a las acciones focalizadas para los jóvenes con consumo de sustancias psicoactivas ilegales y vinculados a la venta de estupefacientes, quienes fueron priorizados en 6 acciones que componen el 10%.

Por otro lado, las mujeres y hombres principalmente jóvenes entre 18 y 28 años registraron 5 acciones con un 9%; y, por último, está la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD quienes fueron focalizados por 1 acción, correspondientes al 2%. En total, las entidades reportan cincuenta y ocho (58) medidas focalizadas en estas poblaciones.

En el ejercicio de constatación por su parte, se destacó la focalización poblacional con NNA y jóvenes, con población OSIGD y mujeres que, pese a la pandemia, han desarrollado medidas encaminadas a estas poblaciones.

Pereira:

El mayor número de acciones está relacionado con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes fueron focalizados en 7 acciones, correspondientes al 39%. En segundo lugar, las mujeres y hombres, con 3 acciones correspondientes al 17% al igual que la población víctima del conflicto armado con 3 acciones correspondientes al 17%, y cinco (5) reportes en blanco, es decir sin focalización en población concreta, con un 28%. En total, las entidades reportan dieciocho (18) medidas focalizadas en estas poblaciones.

Para el caso de Pereira, identificar la pertinencia y eficacia de las medidas no podría marcar una relevancia amplia, esto en razón a que el reporte de información fue hecho solo por tres entidades. En dicho orden, tampoco tendría representación, el reconocimiento o la comprensión de la afectación diferencial de los riesgos y/o de las violencias sobre las distintas poblaciones.

En este sentido, pese a desconocer las acciones concretas de entidades territoriales como la Gobernación de Risaralda o la Alcaldía de Pereira, en el ejercicio de constatación fue posible identificar que existen medidas específicas dirigidas hacia la población OSIGD por parte de la Secretaría de Salud del municipio, de las cuales la misma población destaca el beneficio recibido, según ejercicio de constatación con líderes del Eje Cafetero al finalizar el mes de noviembre de 2021.

En conclusión, poblaciones como migrantes de origen venezolano, con vocación de permanencia, en situación de vulnerabilidad socioeconómica y población en situación de calle, no fueron focalizadas por ningún municipio, pero que claramente estaban identificadas en la AT 041-20; otras poblaciones como afrodescendiente e indígena tienen un reporte por parte de las entidades notoriamente bajo y en casos como la ciudad de Pereira y entidades de orden nacional, su registro es nulo.

2.2. Ámbito geográfico al cual se dirigen las medidas.



La focalización de las medidas adoptadas respecto del área geográfica objeto de la advertencia, ofrece la oportunidad de que las medidas se definan de manera acorde a los factores de riesgo y/o a los sujetos de derechos contemplados en el escenario advertido.

Entidades de orden Nacional:

De acuerdo con la información obtenida, la focalización en relación con el área geográfica se puede definir: (i) a nivel de comuna o corregimiento y (ii) a nivel de barrio o vereda.

- (i) Respecto a la focalización de medidas a nivel municipal existen dos (2) medidas con énfasis en Armenia, dos (2) medidas para Manizales y cuatro (4) medidas en Pereira.
- (ii) Respecto de la focalización de medidas a nivel de **comuna o corregimiento** referidas dos (2) medidas que cuentan con un énfasis específico para las veredas San José (Manizales) y Samaria (Pereira), siendo sólo estas focalizadas del total del reporte.
- (iii) Por su parte, (ii) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **barrio o vereda** referidas, se reportan sólo dos (2) medidas con un énfasis específico en mujeres y en NNA.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en la AT 041-20 fue incluida en las recomendaciones la articulación de las entidades de orden nacional, se hace importante expresar que debido a la descentralización territorial en Colombia, no evidencian una articulación como se estimó en el año 2020, pero sí demuestran una intención de apoyo a los municipios involucrados en hacer más efectiva la focalización con poblaciones involucradas en la Alerta. Sin embargo, resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo que entidades nacionales como la Unidad Nacional de Protección, no refiere una focalización geográfica del alcance de su gestión, ya que por su estructura y razón de ser como entidad, está llamada a identificar una característica geográfica directa para implementar su accionar, pero para el caso concreto la entidad no adiciona referencia sobre la focalización en general.

En otro contexto, respecto a la focalización las entidades de orden nacional no tienen igual observación a las entidades territoriales, ya que, como se mencionó, la estructura de entidades como MinVivienda o MinSalud, por citar dos ejemplos, no permite un alcance de las mismas hacia las veredas y barrios, puesto que ello depende de la articulación con la ERUM y las Secretarías Departamentales y Municipales de Salud, respectivamente. Razón por la cual en el presente informe no se realiza análisis en ese sentido.

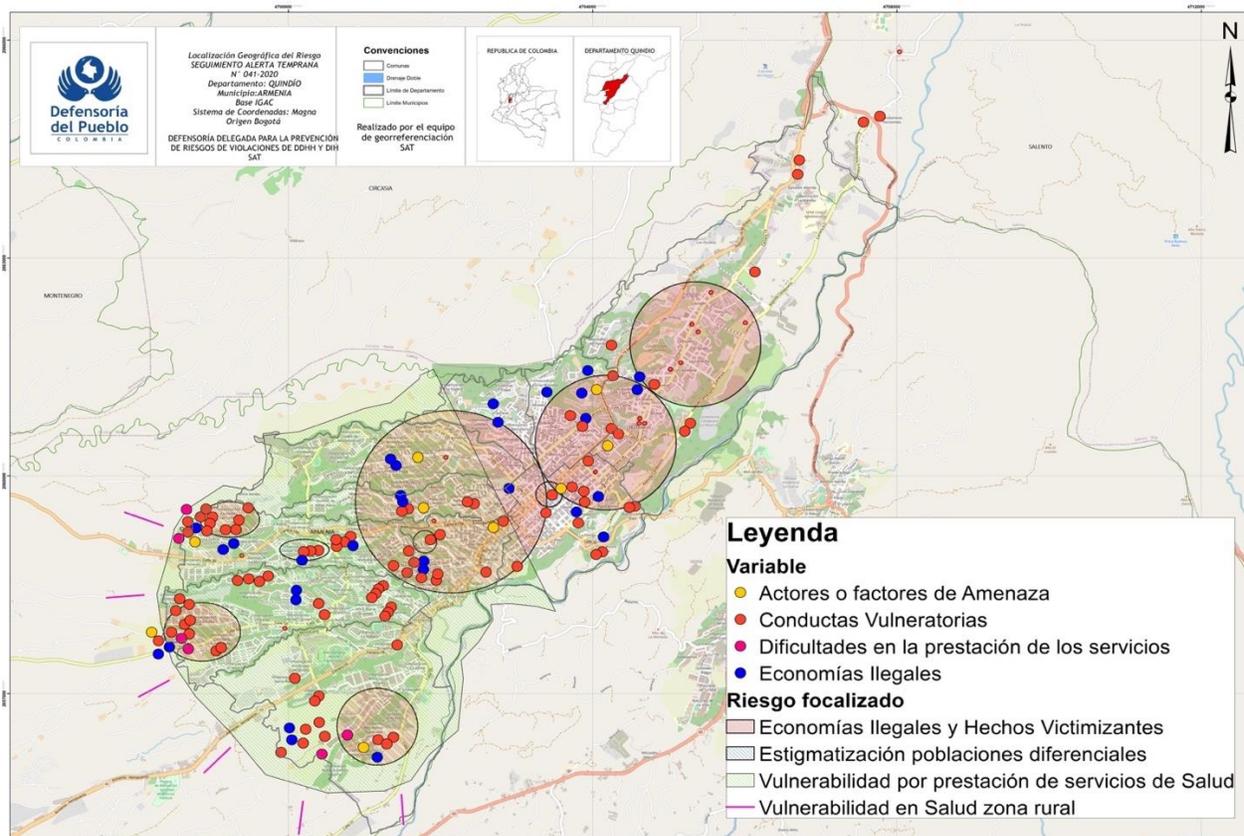
Armenia:

Respecto a la focalización, en relación con el área geográfica para el ejercicio de medición se contemplan los siguientes factores: (i) a nivel de comuna o corregimiento y (ii) a nivel de barrio o vereda.

- (i) Respecto a la focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento referidas, sesenta y dos (62) medidas cuentan con un énfasis específico. Siendo evidente una focalización media alta, que permite ver un proceso intencionado desde la institucionalidad en sus esfuerzos.
- (ii) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **barrio o vereda** referidas, catorce (14) medidas cuentan con un énfasis específico. Siendo evidente una



focalización media baja en este espectro territorial específico como los barrios. Sin embargo, vale la pena resaltar el ejercicio general en comunas.



El nivel de focalización por área geográfica, en quince meses de emitida la Alerta Temprana, es media, como se mencionó previamente. Ante un buen nivel de cumplimiento, aun cuando en el ejercicio de constatación realizado a mediados de noviembre de 2021, no tiene una descripción tan amplia de focalización territorial, sí se señalaron barrios concretos en la atención. Esto demuestra un esfuerzo institucional de Armenia y, en general, del Quindío.

Manizales:

De acuerdo con la información obtenida, la focalización en relación con el área geográfica se puede definir: (i) a nivel de comuna o corregimiento y (ii) a nivel de barrio o vereda.

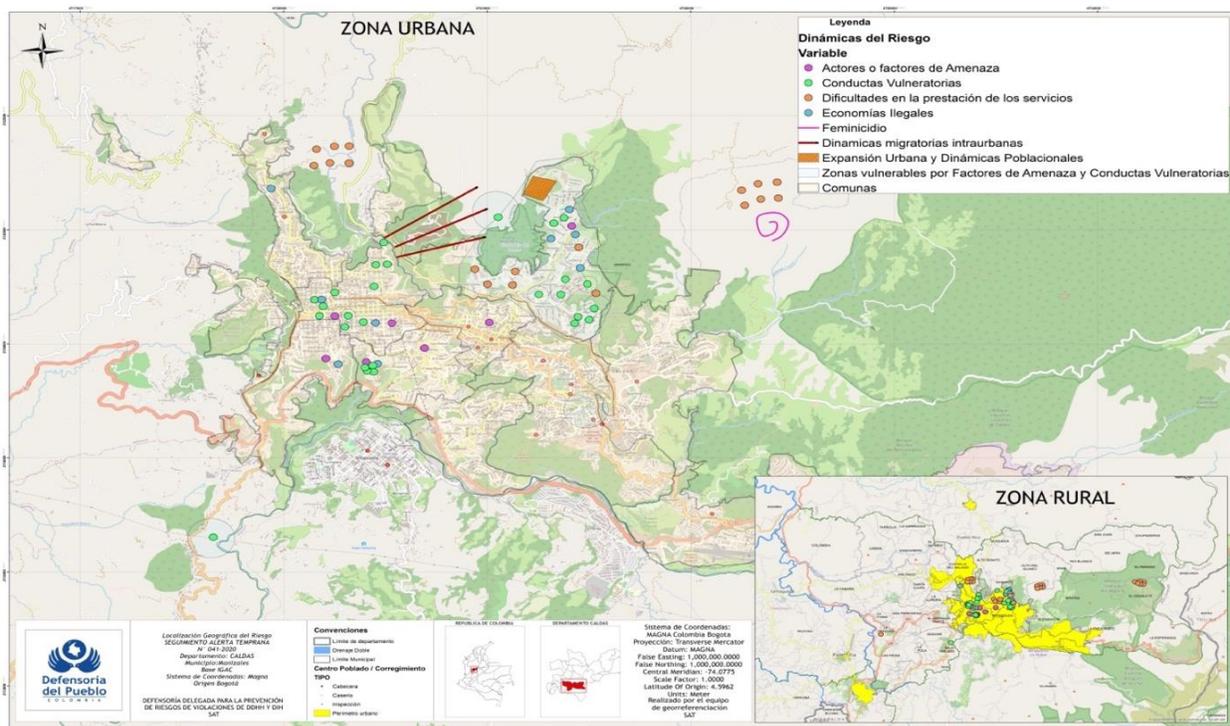
(i) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **comuna o corregimiento** referidas, cuarenta (40) medidas cuentan con un énfasis específico, incluyendo comunas como Comuna Cumanday, Macarena, Ciudadela del Norte, Comuna Universitaria, Comuna atardeceres, Comuna San José, Comuna La Fuente y Corregimiento KM 41, a través de PEMA en el territorio.

(ii) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **barrio o vereda** referidas, se reportan cuarenta y un (41) medidas que cuentan con un énfasis específico, en barrios como: Barrio Galán- Sector Las Marraneras, Barrio el Nevado, (Comuna Universitaria) Barrio Pio XII, (Comuna San José) Barrio Avanzada, Barrio Estrada,





Barrio Delicias, Barrio San José, Barrio Colón, Sector la Galería, Solferino, San Sebastián, Bosques del Norte, Bengala, Sinaí, Comuneros, Villa Hermosa, El Porvenir, Fátima (sector El Aguacate), Colinas, Malabar, Aranjuez, Galán (Maizal, La Holanda) Sierra Morena, Jazmín, La Avanzada, Andes y Bajo Andes, Bajo Cervantes, Solidaridad, Las Américas, Los Agustinos, San Joaquín, El Carmen, Centenario, Sacatin, Sinaí. Veredas: La Garrucha, Fonditos y Alto Lisboa.

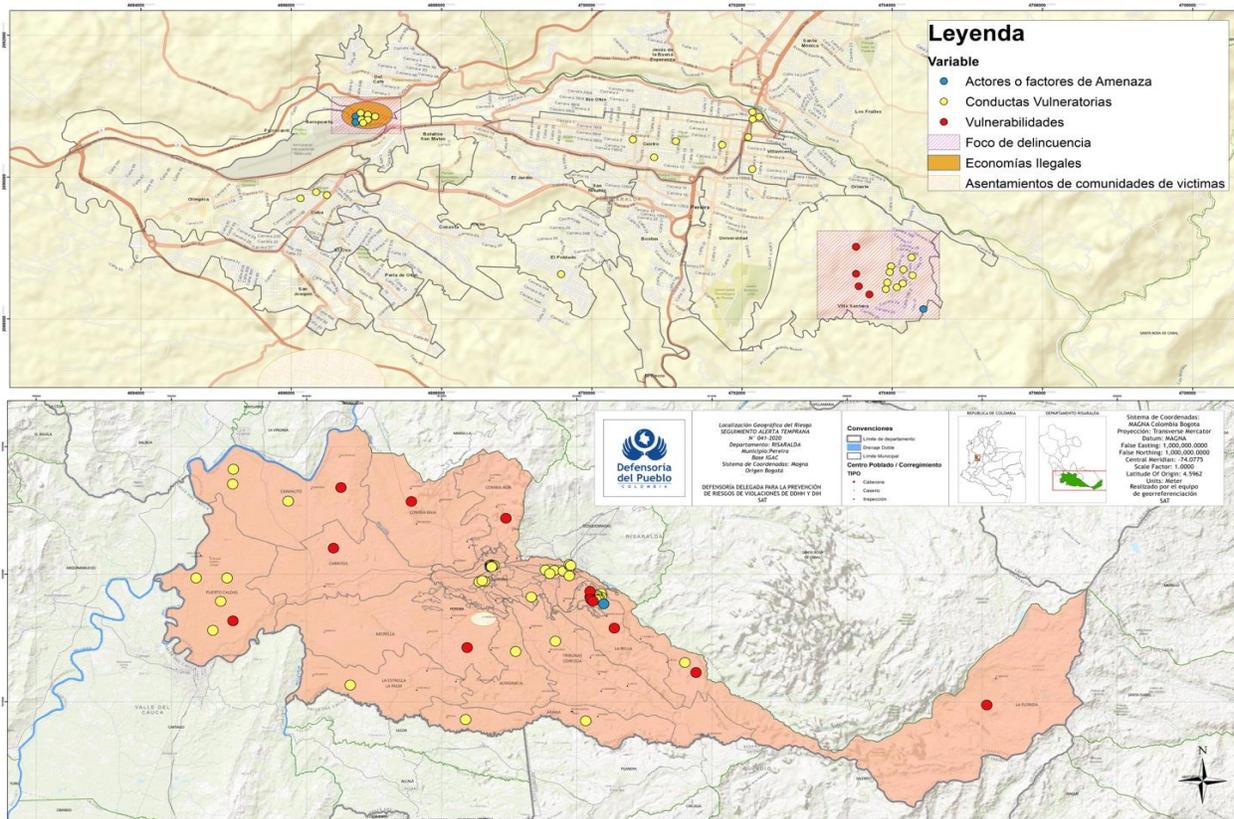


El nivel de focalización por área geográfica, en año y tres meses de emitida la Alerta Temprana, es **medio**, aun cuando en la constatación la focalización territorial había tenido menos relevancia por las entidades participantes. Sin embargo, se destacó el trabajo con los barrios San Sebastián, Samario, Solfesio, San José, y Las Marraneras. Vale la pena resaltar que, en el ejercicio de constatación realizado en la ciudad de Manizales el 18 de noviembre de 2021, no hizo presencia ni la Gobernación de Caldas, ni la Alcaldía de Manizales, siendo esta una característica atípica respecto a las otras dos ciudades advertidas en la Alerta Temprana.

Pereira:

De acuerdo con la información obtenida, la focalización en relación con el área geográfica se puede definir: (i) a nivel de comuna o corregimiento y (ii) a nivel de barrio o vereda.

- (i) Respecto a la focalización de medidas a nivel de **comuna o corregimiento** referidas, diez (10) no cuentan con un énfasis específico y se informa algún tipo focalización para ocho (8) medidas.
- (ii) Por su parte, respecto a la focalización de medidas a nivel de **barrio o vereda** referidas, se reportan trece (13) medidas que no cuentan con un énfasis específico y solo cinco (5) informan algún tipo focalización.



El nivel de focalización por área geográfica, en año y tres meses de emitida la Alerta Temprana es **bajo**. Sobre todo, considerando que solo reportaron información tres entidades del total de las nueve (9) entidades recomendadas en la ciudad de Pereira. Las entidades faltantes en enviar respuesta tienen amplia relevancia para conocer la intervención estatal como la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Pereira, de quienes no se conoció información documentada, pero sí demostraron intención y participación en la jornada de PSI en septiembre de 2021.

Sea esta la oportunidad para referir que, en la primera solicitud de información realizada por la Defensoría, una entidad reportó de manera cualitativa la información, permitiendo denotar que en materia de seguridad existe una focalización sobre la población vulnerable, pero en materia geográfica, la aplicación de medidas ha sido general a todo el municipio.

2.3. Relación entre sector poblacional y ámbito geográfico al que se dirige la medida.

Se evidencia la relación entre la focalización de la población a la cual se dirigen las medidas y la focalización en el ámbito geográfico. Es preciso expresar que, no todos los grupos descritos en la Alerta Temprana 041-20, tienen acciones direccionadas hacia sus características específicas, como por ejemplo comunidades universitarias, docentes, entre otros.

Así las cosas, tras la recepción de información se observa que las medidas aplicadas han sido dirigidas hacia las siguientes poblaciones: mujeres y hombres, mujeres y hombres principalmente jóvenes entre 18 y 28 años, niños, niñas y adolescentes, población afrodescendiente e indígena, población víctimas del conflicto armado, jóvenes -con consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales y vinculados a la venta de estupefacientes- y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD.



Orden Nacional:

La relación encontrada entre las medidas focalizadas a los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta respecto de las medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento, indica que de todos los grupos poblacionales relacionados en la Alerta Temprana 041-20, solamente los sectores poblacionales de organizaciones de mujeres y de jóvenes fueron atendido según lo reportado por las entidades (ver tabla 12).

Por otra parte, sin hacer referencia a la focalización territorial, se evidencia que, desde el orden nacional sí se contempló una medida enfocada en los funcionarios de las tres ciudades capitales del Eje Cafetero, lo que resulta importante en aras de la protección de los DDHH de toda la población involucrada en la AT 041-20.

Armenia:

La relación encontrada entre las medidas focalizadas a los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta (ver tabla 12) y las medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento, indica una intencionalidad por parte de las entidades territoriales de la capital quindiana, en atender a buena parte de la población involucrada en la AT-041-20. Sin embargo, sea esta la oportunidad para sugerir que las acciones logren incluir un indicador de medición de efectividad que pueda involucrar a las poblaciones receptoras de las medidas y con ello alcanzar un equilibrio entre el esfuerzo institucional y la percepción de las poblaciones, que permita superar el escenario de riesgo de manera definitiva.

De las ciento dieciséis (116) medidas reportadas por las entidades del capital del Quindío, cincuenta y dos (52) medidas cuentan con un énfasis específico poblacional, principalmente en NNA, sectores con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD, mujeres y hombres, a nivel de **barrio o vereda**.

Manizales:

Respecto a las poblaciones de líderes/as comunales, líderes/as comunitarias, defensores de DDHH, estudiantes universitarios, miembros de las mesas de víctimas departamentales y municipales, existe focalización en relación con las medidas implementadas a nivel de comuna o corregimiento, permitiendo una visualización de estas poblaciones en el accionar institucional y que hacen parte de la población descrita en la Alerta Temprana.

Ahora bien, existe una inclusión de particulares que realizan funciones públicas o que impulsan procesos sociales en los barrios y corregimientos objeto de advertencia, organizaciones estudiantiles, veedores ciudadanos(as), organizaciones que trabajan por el reconocimiento de derechos de población OSIGD, organizaciones de mujeres y de jóvenes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, líderes/as políticos/as locales, principalmente de partidos políticos de sectores alternativos, líderes/as políticos/as locales de partidos que realizan ejercicios de control político y denuncias que afectan dinámicas e intereses de estructuras criminales y grupos delincuenciales organizados. (ver tabla 12). Lo anterior, evidencia que las medidas reportadas por parte de las entidades territoriales de la capital de Caldas, según criterio de éstas, se encaminan en atender a la población involucrada en la AT 041-20, pese a no percibirse igual por parte de la población, por lo que si bien son medidas

implementadas o en implementación, no tienen un indicador que demuestre la eficacia de las mismas y su percepción respecto de la población receptora.

Según los datos aportados por las entidades: La relación encontrada entre las medidas focalizadas a los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta y las medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento, indica que los grupos con condiciones sociales y/o actividades tales como organizaciones de mujeres y jóvenes, líderes/as políticos/as locales, principalmente de partidos políticos de sectores alternativos, veedores ciudadanos(as), estudiantes universitarios, defensores de DDHH, miembros de las mesas de víctimas departamentales y municipales, particulares que realizan funciones públicas o que impulsan procesos sociales en los barrios y corregimientos objeto de advertencia, fueron alcanzados por las medidas indicadas (ver tabla 12).

Pereira:

La relación encontrada entre las medidas focalizadas a los sectores poblacionales que fueron tenidos en cuenta y las medidas focalizadas a nivel de comuna o corregimiento, indica que solamente el sector poblacional referido a niños, niñas, adolescentes y jóvenes fue beneficiario de dieciocho (18) medidas con esta doble característica (ver tabla 12).

Tabla 12. Relación focalización por población y focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento/barrio o vereda.

Población a la que se dirige la medida	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	no	si	no	si	no	si	no	si
A toda la población del municipio	-	-	3	-	1	1	8	
Líderes/as comunales	-	-	-	-	1	1		1
Líderes/as comunitarias	-	-	-	3	2	1	2	-
Líderes/as ambientales	-	-	-	2	-	-	-	-
Defensores de DDHH	-	-	-	9	-	3	-	-
Periodistas	-	-	-	-	-	-	-	-
Comerciantes	-	-	1	-	-	-	-	-
Dirigentes sindicales y miembros de sindicatos	-	-	-	-	-	-	-	-
Docentes	-	-	-	1	-	-	-	-
Investigadores	-	-	-	-	-	-	-	-
Estudiantes universitarios	-	-	-	2	-	8	-	-
Personas privadas de la libertad en establecimientos carcelarios y sus familias	-	-	-	1	-	-	-	-
Miembros de las mesas de víctimas departamentales y municipales	-	-	-	1	5	6	1	2
Funcionarios públicos responsables de procesos administrativos y judiciales que afectan los intereses de estructuras criminales y grupos delincuenciales locales presentes en la ciudad de Manizales	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcionarios públicos responsables de procesos administrativos y judiciales que afectan los	1	-	-	-	-	4	-	-



Población a la que se dirige la medida	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	no	si	no	si	no	si	no	si
intereses de estructuras criminales y grupos delincuenciales locales presentes en la ciudad de Armenia								
Funcionarios públicos responsables de procesos administrativos y judiciales que afectan los intereses de estructuras criminales y grupos delincuenciales locales presentes en la ciudad de Pereira	1	-	-	-	-	-	-	-
Particulares que realizan funciones públicas o que impulsan procesos sociales en los barrios y corregimientos objeto de advertencia.	2	-	15	14	-	8	1	-
Organizaciones estudiantiles	-	-	-	2	2	1	-	-
veedores ciudadanos-as	-	-	-	2	-	1	-	-
Organizaciones que trabajan por el reconocimiento de derechos de población OSIGD	-	-	-	1	1	-	-	-
Organizaciones de mujeres y de jóvenes	-	1	5	13	2	6	1	1
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes	-	-	-	3	-	1	-	1
Líderes/as políticos/as locales, principalmente de partidos políticos de sectores alternativos	-	-	-	-	2	1	-	-
Líderes/as políticos/as locales de partidos que realizan ejercicios de control político y denuncias que afectan dinámicas e intereses de estructuras criminales y grupos delincuenciales organizados.	1	-	-	-	-	1	-	-
Total	5	1	24	54	14	39	13	5

En lo que tiene que ver con la relación focalización por población y focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento/barrio o vereda, en la tabla 12, se hace distinción entre las medidas que focalizaron solo población (marcadas con un “no”) y aquellas que lograron focalizar a un grupo poblacional determinado dentro de la zona georreferenciada, es decir, la relación entre focalización poblacional y territorial resulta coherente (diferenciadas con un “si”).

Por lo expuesto anteriormente se observa que, tras la emisión la Alerta Temprana, la valoración global (poblacional y geográfica) del indicador focalización es diferente para cada nivel territorial y municipio. Por ejemplo, la focalización de la nación no puede referirse en focalización específica de comunas y barrios, en virtud de la descentralización que opera en el territorio colombiano y el marco de competencias, no siendo una condición aplicable para todas las entidades que reportaron de orden nacional, como se expuso en el acápite anterior (Ver 2.2.). Por su parte, Armenia reportó un cumplimiento **medio** al igual que Manizales respecto de este factor. Entre tanto, Pereira tiene un cumplimiento **bajo**, esto, reiterando el reporte de esta última ciudad.

3. Variable de “Oportunidad”: Indicador “capacidad técnica”

Este indicador hace referencia a la 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; de este modo, a continuación, se realizará el análisis respectivo en relación con lo que podría denominarse la orientación estratégica de las medidas reportadas por las entidades. Es decir, el análisis sobre la eficacia de estas medidas para superar los factores de riesgo del escenario planteado en la AT 041 de 2020.

De acuerdo con lo planteado en la parte introductoria del presente documento, la advertencia de riesgo de violaciones a los Derechos Humanos contra colectivos, grupos, comunidades o sujetos sociales se construye a partir del análisis de los factores que componen la ecuación del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y factores de protección; este último se desagrega en capacidades sociales para la prevención y capacidades institucionales para la prevención. Lo anterior, respecto de un ámbito geográfico particular y unos sujetos de derechos específicos.

A continuación, se presenta la información obtenida para cada uno de los cuatro factores que componen la ecuación de análisis de riesgo.

3.1. Orientación estratégica hacia el factor de riesgo “amenazas contra el ejercicio de derechos”.

Entidades de orden Nacional:

Del total de las 52 medidas reportadas de orden nacional, el 96% de las medidas ayudan a superar la amenaza, según percepción de las entidades y un 4% en el cual las entidades no registraron información al respecto (ver tabla 13).

En ese orden, la institucionalidad indica que dieciséis (16) medidas (equivalentes al 31%), responden a amenazas contra el ejercicio del núcleo duro de derechos, descrito por la Corte Constitucional¹⁵ como derechos fundamentales, tales como la vida, integridad, la libertad y la seguridad.

Entre tanto, indican que veintiocho (28) medidas (equivalentes al 54%), no responden con claridad a ninguna amenaza, el 6 % refiere a medidas destinadas hacia amenazas contra el ejercicio de derechos diferentes al núcleo duro, según describen las entidades en su accionar sobre el escenario de riesgo respecto de las medidas implementadas y en implementación, un 6% expresa vulnerabilidades y finalmente un 4% no suministra información (ver tabla 14).

En conclusión, se puede observar desde la respuesta institucional que si bien, desde la percepción de las entidades la mayoría de las medidas son consideradas como una ayuda para superar la amenaza, al determinar en mayor detalle este factor, el 54% de las medidas no responden con claridad a ninguna amenaza, es decir, que menos del 50% de las medidas están destinadas a atender la amenaza contra derechos como la vida, la libertad, esto, bajo la percepción de las entidades.

¹⁵ Sentencia C 756- 08, Corte Constitucional. Núcleo esencial de derechos: “que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”



Armenia:

Respecto de las medidas reportadas en relación con las amenazas, del total de ciento dieciséis (116), las entidades relacionaron que el 87% de éstas, contribuyen a superar amenazas, con un 11% de medidas que no están enfocadas en la superación de la amenaza y un 2% sin respuesta en ningún sentido (ver tabla 13).

La aplicación del descrito 87% de medidas relacionadas respecto de amenazas, están dirigidas hacia poblaciones como mujeres y hombres, víctima del conflicto armado y población OSIGD.

Respecto al ámbito geográfico, la asociación de las entidades respecto de las amenazas, describen a las Comunas de la 1 a la 10, entre las cuales destaca la comuna San José, las cuales hacen parte de la advertencia inicial en 2020. Respecto de los barrios las entidades señalaron concretamente al barrio Rojas Pinilla, que también hace parte del escenario alertado.

Entre tanto, respecto al cuestionamiento respecto de a cuál amenaza contribuye la medida (ver tabla 14), las entidades refirieron que el 36% de las medidas, no responden a ninguna amenaza. Señalan que el 22%, esto es 25 medidas, si están dirigidas hacia amenazas contra los derechos como la vida, libertad e integridad personal. Otro 18 % no suministra información sobre este cuestionamiento, el 10 % no se tiene claridad por parte de la institucionalidad a que amenaza apuntan las medidas y el 1% refiere que la medida se dirige a derechos diferentes a los previamente descritos. Finalmente, la institucionalidad refirió que el 13% de las medidas expresan vulnerabilidades, más no amenazas.

Por lo que se puede concluir que la ciudad de Armenia, bajo la información y percepción de las entidades que hicieron parte del reporte, tiene un porcentaje de medidas que distan de la atención o focalización respecto del factor de amenaza, sin embargo, describen un esfuerzo institucional dirigido hacia las vulnerabilidades.

Manizales:

Del total de las medidas reportadas sobre las amenazas el 95% las entidades indicaron que sí contribuye a superar algunas amenazas y solo un 5% no refirió respuesta (ver tabla 13).

La aplicación del descrito 95% de medidas relacionadas respecto de amenazas, están dirigidas hacia poblaciones como mujeres y hombres principalmente jóvenes entre 18 y 28 años, niños, niñas y adolescentes, jóvenes -con consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales y vinculados a la venta de estupefacientes, mujeres y hombres en general.

Respecto al ámbito geográfico, la asociación de las entidades respecto de las amenazas, señala a las Comunas Ciudadela del Norte, Universitaria, San José, La Fuente, Comuna Cumanday, Atraderceres y la Macarena, las cuales habían sido referidas en la AT 041-20. Respecto de los barrios las entidades señalaron concretamente: barrio Avanzada, Estrada, Delicias, San José, Colón - Sector la Galería, Pio XII, el Nevado y Galan- Sector Las Marraneras, siendo éstos, parte del escenario de riesgo inicial.

Según información reportada por las entidades de Manizales y el departamento de Caldas, respecto al cuestionamiento respecto de a cuál amenaza contribuye la medida (ver tabla 14), éstas señalaron que treinta y un (31) medidas (equivalentes al 53%), responden a amenazas



contra el ejercicio de derechos como la vida, integridad, libertad y seguridad, y el 12% (7 medidas) a amenazas contra el ejercicio de otros derechos, información que llama la atención de la Defensoría, respecto de la permanencia de las amenazas descritas en la AT, puesto que, en la descripción puntual de las medidas en los informes allegados, no resulta medible la superación de las amenazas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que al preguntar a las entidades ¿cómo/ de qué manera la medida contribuye a superar la amenaza?, el 10 % (6 medidas) no responde a ninguna amenaza, el 9% (5 medidas) no es claro qué amenaza apunta la medida, el 7% (4 medidas) de la respuesta institucional refirió que la acción implementada se dirigía más hacia la vulnerabilidad que hacia una amenaza concreta, y el 7% (4 medidas) final, no suministra información. Lo que controvierte el planteamiento inicial, ya que de fondo, las entidades no logran identificar las amenazas (ver tabla 14).

Pereira:

Del total de las medidas reportadas sobre las amenazas el 6% las entidades indicaron que sí contribuye a superar algunas amenazas y el otro 6% indicó concretamente que no supera alguna amenaza. Entre tanto que el 89% no refirió respuesta (ver tabla 13).

La aplicación del descrito 6% de medidas relacionadas respecto de amenazas, están dirigidas hacia poblaciones niños, niñas y adolescentes, y víctimas del conflicto armado.

Respecto al ámbito geográfico, la asociación de las entidades respecto de las amenazas, señala a las comunas de Villa Santana, Ferrocarril, Cuba, Villavicencio y Oriente, así como los corregimientos de Puerto Caldas y Caimalito, lugares que habían sido georeferenciados en la AT 041-20. Respecto de los barrios las entidades señalaron concretamente: Comfamiliar, Las Margaritas, Las Brisas, El Danubio Monserrate, El Otoño, Nuevo Plan, Remanso, San Vicente, Guayabal Intermedio, Tokio, La Isla, Veracruz, Bellavista y Villa Santana, Nacaderos, El Plumón, Cuba (Ciudadela Salamanca), Corocito, Berlín, Los Andes y Villavicencio, Negro), San Francisco, 20 de Julio y Alfonso López, Brisas del Otún (Charco Negro), San Francisco, 20 de Julio y Alfonso López, Castaño Robledo, Hernando Vélez Marulanda, La Pupí, Ormaza, Santander, Antonio Nariño, de acuerdo con el escenario de riesgo en 2020.

Ante el cuestionamiento respecto de a cuál amenaza contribuye la medida (ver tabla 14), las entidades indican que solo una (1) medida (equivalente al 6%), responde a amenazas contra el ejercicio del núcleo duro de derechos (vida, integridad, libertad y seguridad). Por su parte, indican que ocho (8) medidas (equivalentes al 44%), son generales a amenazas vinculadas con derechos no necesariamente involucrados en la Alerta Temprana 041-20, el 11% hacia amenazas contra derechos diferentes al núcleo duro, igual porcentaje para las medidas que no responde a ninguna amenaza. El 4% no suministran información y el 6% no es claro por parte de las entidades a qué amenaza está direccionada la medida.

Por lo anterior, es claro que desde la ciudad de Pereira se obtuvo un bajo reporte por parte de las entidades involucradas y que solo una medida descrita como *“La Secretaría de Salud Departamental lidera el Comité Departamental de Drogas, en su componente de Consumo, acorde a los lineamientos de la Política Nacional Ruta Futuro del Ministerio de Justicia, pilar 1 y a la Política de Prevención y Atención al consumo de SPA del Ministerio de Salud y protección Social. Lo anterior, con el fin de mitigar el riesgo respecto de la medida implementada”*, la cual está en implementación, es decir, no ha culminado su ejecución. Por

lo que se puede observar una determinación de la institucionalidad en relación con el resultado estimado a mitigar una amenaza, lo cual resulta inconcluso, puesto que, al estar en plena ejecución no ha arrojado una medición de su efecto en la población, que demuestre un alcance hacia una meta propuesta de mitigación, como tampoco resulta suficiente ante los demás factores de amenazas sin evidencia de gestión directa descrito en la AT 041-20. Es decir, la descripción de esta medida en efecto se direcciona a mitigar una amenaza, pero las demás medidas reportadas no contienen una descripción al respecto de ese factor. Así las cosas, la única medida que tiene la intencionalidad de responder a una amenaza, no se ha culminado su ejecución, de manera que, ante este factor de la ecuación de riesgo, es claro que el cumplimiento por parte de Pereira es bajo.

Tabla 13. Medidas que contribuye a superar la amenaza(s).

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
Si	50	96%	101	87%	0	0%	1	6%
No	0	0%	13	11%	0	0%	1	6%
N/A	0	0%	2	2%	55	95%	16	89%
(en blanco)	2	4%	0	0%	3	5%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Tabla 14 Amenaza(s) a la cuál está orientada o responde la medida.

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
No se suministra información	2	4%	21	18%	4	7%	4	22%
No responde a ninguna amenaza	0	0%	42	36%	6	10%	2	11%
No es claro qué amenaza apunta	28	54%	12	10%	5	9%	1	6%
Amenazas contra núcleo duro de derechos	16	31%	25	22%	31	53%	1	6%
Amenazas contra el ejercicio de derechos diferentes al núcleo duro	3	6%	1	1%	7	12%	2	11%
Amenazas contra derechos sumados de 3 y 4	0	0%	0	0%	1	2%	8	44%
Expresa vulnerabilidades	3	6%	15	13%	4	7%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	52	100%	18	100%

En consecuencia, se reconoce el esfuerzo realizado por las entidades que han reportado medidas tanto del orden nacional como de las tres ciudades capitales del Eje Cafetero. Sin embargo, dichos esfuerzos son insuficientes o no cumplen con la superación de las amenazas que aquejan a la población advertida en la AT 041-20 como lo son el reclutamiento, el uso y utilización de NNA por parte de grupos al margen de la ley y de economías ilegales, violencia sexual, estigmatización, trata de personas y amenazas contra la vida de líderes sociales.

3.2. Orientación estratégica hacia el factor de riesgo “vulnerabilidades”.

De acuerdo con la información reportada, la respuesta institucional respecto de las vulnerabilidades expresa que:

Tabla 15. Medidas que contribuye a superar las vulnerabilidades

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
Si	44	85%	103	89%	0	0%	16	94%
No	6	12%	9	8%	1	2%	0	0%
N/A	0	0%	3	3%	50	86%	1	6%
(en blanco)	2	4%	1	1%	7	12%	1	6%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Tabla 16. Vulnerabilidad(es) a la cuál está orientada o responde la medida.

Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
No se suministra información	11	21%	16	14%	5	9%	1	6%
No responde a ninguna vulnerabilidad(es)	21	40%	32	28%	1	2%	0	0%
No es claro qué vulnerabilidad(es) apunta	2	4%	22	19%	16	28%	1	6%
Vulnerabilidad(es) contra núcleo duro de derechos	0	0%	28	24%	30	52%	2	11%
Vulnerabilidad(es) contra el ejercicio de derechos diferentes al núcleo duro	14	27%	10	9%	6	10%	5	28%
Vulnerabilidad(es) contra derechos sumados de 3 y 4	1	2%	4	4%	5	9%	6	33%
Expresa amenazas	3	6%	4	4%	1	2%	3	17%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Entidades de orden Nacional:

Del total de las medidas reportadas (52), las entidades indican que con cuarenta y cuatro (44) medidas (que equivalen al 85%) contribuyen a superar una vulnerabilidad, el 12% que corresponde a seis (6) medidas no contribuyen en ese mismo sentido, y en un 4% (2 medidas) la institucionalidad no se refirió (ver tabla 15).

Cuando se hace referencia hacia cuál vulnerabilidad está orientada la medida, las entidades señalaron que: el 40 % de estas (21 medidas) no responden a ninguna vulnerabilidad, a tal punto que el cero (0%) por ciento del reporte evidencia que ninguna medida se direccionó hacia la vulnerabilidad contra el núcleo duro de derechos (vida, integridad, libertad, etc). En un 27 % (14 medidas) las entidades refieren otros derechos, un 21% (11 medidas), no se



suministra información, un 2% (1 medida) señala derechos fundamentales aunado a otro derecho no relacionado en la alerta y un 6% (3 medidas) en las cuales la institucionalidad versa su esfuerzo sobre las amenazas y no sobre las vulnerabilidades (ver tabla 16).

Por lo anterior, se puede observar una descoordinación respecto de la identificación de vulnerabilidades por parte de las entidades de orden nacional ya que, si bien reportan que las medidas se orientan de forma afirmativa a la superación de éstas con un 85%, resulta contradictorio que el 40 % no responda a ninguna vulnerabilidad de forma concreta. La institucionalidad posee una comprensión limitada de las vulnerabilidades, por lo que focalizar sus esfuerzos en este factor puede generar contradicciones, siendo un punto a mejorar para las entidades de orden nacional en relación con su accionar en el escenario de riesgo advertido.

Armenia:

Del total de las medidas reportadas (116), las entidades indican que el 89% (103 medidas) contribuyen a superar una vulnerabilidad, el 8% (9 medidas) no contribuyen en ese mismo sentido, un 3% (3 medidas) en el cual la institucionalidad no consideró su aplicación, y en finalmente un 1% (1 medida) sin ninguna referencia (ver tabla 15).

Al hacer referencia respecto de cuál vulnerabilidad está orientada la medida, las entidades señalaron que: el 28 % de estas (32 medidas) no responden a ninguna vulnerabilidad, el 24% (28 medidas) de las cuales las entidades consideran que responde a vulnerabilidades contra derechos como la vida, integridad y libertad, el 19% (22 medidas) no consideran claro hacia qué vulnerabilidad apunta la medida, el 14% (16 medidas) no suministran información. Respecto del 9 % (10 medidas) la institucionalidad considera que responde a vulnerabilidades de diferentes derechos, el 4 % (4 medidas) a derechos convergentes entre el núcleo duro de derechos y otros, y finalmente el 4% (4 medidas) en las cuales las entidades consideran que la medida se expresa amenaza y no vulnerabilidad (ver tabla 16).

En este sentido, el accionar de las entidades de Armenia, si bien han focalizado y demuestran un esfuerzo no sólo en comunas y barrios como se pudo observar previamente en este documento, sino también en poblaciones específicas respecto de las vulnerabilidades, resulta un accionar de respuesta media, lo que es insuficiente para superar el riesgo.

Manizales:

Del total de las medidas reportadas (52), las entidades indican que el 86% (50 medidas) no les aplica respuesta ni afirmativa ni negativa sobre la contribución de la medida hacia la vulnerabilidad. El 12 % (7 medidas), no reportan respuesta y solo el 2% (1 medida) señala concretamente que no contribuye a alguna vulnerabilidad (ver tabla 15).

Sin embargo, la institucionalidad señaló que el 52 % (30 medidas) atienden vulnerabilidad (es) contra derechos como la vida, la integridad y la libertad, un 28% (16 medidas) no es claro a qué vulnerabilidad(es) apunta, un 10 % (6 medidas) dirigido hacia vulnerabilidades de derechos diferentes a los previamente descritos, un 9 % (5 medidas) destinados a un tanto a derechos del núcleo duro como derechos en general y respectivamente con 2% (1 medida) en la cual no se suministra información y en la cual las entidades expresan que la medida está más orientada hacia amenazas que a vulnerabilidades (ver tabla 16).



Esta descripción de la percepción institucional, permite confirmar que no se superan las vulnerabilidades referidas en la Alerta Temprana 041-20 y constatadas bajo la actualización del escenario de riesgo, lo que demuestra la permanencia de algunas de ellas, puesto que en el contexto del año 2021, se acentuaron las condiciones de vulnerabilidad sobre esta población ante el control que se ejerce por parte de los GAO y GDO en el territorio.

Pereira:

Del total de las medidas reportadas (18), las entidades indican que el 94% (16 medidas) responden de forma afirmativa a la contribución respecto de las vulnerabilidades. El 6% (1 medida) respectivamente sin aplicación positiva ni negativa y sin respuesta alguna (ver tabla 15).

La institucionalidad señaló que el 33% de las medidas (6), y el 28% (5 medidas) están direccionadas hacia vulnerabilidades contra derechos del núcleo duro como en general respectivamente. El 11 % (2 medidas) están directamente relacionadas según las entidades, con las vulnerabilidades contra derechos como la vida, la integridad y la libertad. Un 17% (3 medidas) expresa más hacia amenazas que hacía vulnerabilidades y un 6% (1 medida) del cual no se suministra información y en igual proporción aquella cuya medida no es clara hacia cuál vulnerabilidad apunta (ver tabla 16).

Si bien existe una gestión que demuestra interés por superar el escenario de riesgo respecto de las vulnerabilidades, se evidencia al ser un reporte limitado, no resulta suficiente para señalar que en Pereira exista una atención completa e integral en este factor de riesgo.

3.3. Orientación estratégica hacia el factor protector “desarrollo de Capacidades Sociales para la Prevención (DCSP)”¹⁶.

Contemplando el bloque de constitucionalidad en Colombia¹⁷, y teniendo en cuenta el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Estado está llamado a cumplir con los deberes permanentes y generales, de respeto y de garantía, como también lo expresa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸ y la Convención Americana¹⁹. De este modo, el desarrollo de capacidades sociales para la prevención, se encuadran en el marco del cumplimiento de estos deberes y no puede entenderse como un mecanismo para que el Estado reste importancia o traslade su responsabilidad frente al cumplimiento de las obligaciones internacionalmente contraídas.

¹⁶ De acuerdo con el Decreto 660 de 2018, las capacidades sociales para la prevención se entienden como el “conjunto de elementos con los que cuentan las organizaciones y comunidades en los territorios, como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para gestionar y afrontar eventuales violaciones a los Derechos Humanos” [énfasis agregado].

¹⁷ Sentencia C- 291 de 2007, la Corte Constitucional señaló que “En términos generales, la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia el valor vinculante de la costumbre internacional para el Estado colombiano en tanto fuente primaria de obligaciones internacionales y su prevalencia normativa en el orden interno a la par de los tratados internacionales, así como la incorporación de las normas consuetudinarias que reconocen derechos humanos al bloque de constitucionalidad”. Ver Sentencia C-067/03.

¹⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.

¹⁹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972.

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019

En ese orden, respecto de la capacidad técnica por parte de las entidades que reportaron información en virtud de la Alerta Temprana 041-20 (ver tabla 21), tras quince meses de su publicación se pudo analizar que:

Cuando se indaga por la capacidad social de las **entidades nacionales**, para la cual está orientada la medida, se encuentra que de las cincuenta y dos (52) medidas reportadas, de las cuales se consideró por parte de la institucionalidad que el 52% (27 medidas) contribuyen de forma afirmativa con las capacidades sociales (ver tabla 17), el 6% que corresponde a tres medidas (3), hacen referencia a capacidades sociales para la prevención en los términos definidos en el Decreto 660 de 2018²⁰ (ver tabla 18).

De igual forma, cuando se indaga por la capacidad social a la cual está orientada la medida en la ciudad de **Armenia**, las entidades señalan que de ciento dieciséis (116) medidas reportadas, 84% (98 medidas) contribuye de forma positiva con alcanzar las capacidades sociales (ver tabla 17).

Al observar las respuestas de las entidades respecto de a cuáles capacidades sociales están orientadas las medidas, solo tres (3) medidas (equivalentes en este caso al 3%) contribuye a las capacidades para la prevención, de colectivos, organizativas/comunitarias o de organizaciones. Y un 46 % (53 medidas) corresponde a la percepción institucional bajo la cual no ha realizado acciones para superar la carencia en capacidad social respecto a este factor de la ecuación.

Por su parte, las entidades de la ciudad de **Manizales**, del total de medidas reportadas, 88 % (51 medidas) se considera desde la institucionalidad que contribuyen para alcanzar y materializar las capacidades sociales (ver tabla 17).

Así las cosas, respecto de las capacidades sociales sobre las cuales contribuye la medida, quince (15) medidas (equivalentes al 26%) contribuyen al desarrollo de capacidades sociales para la prevención, y el 50% de las medidas no corresponde ha realizar acciones para superar la carencia en capacidad social respecto a este factor de la ecuación.

Entre tanto, la ciudad de **Pereira** reportó dieciocho (18) medidas en las cuales, el 88% son consideradas de forma positiva por las entidades al percibir deliberadamente que contribuyen con las capacidades sociales (ver tabla 17). Solo dos (2) medidas (equivalentes al 11%) contribuyen al desarrollo de capacidades para la prevención del riesgo de colectivos, organizativas/comunitarias o de organizaciones; y el 50% dirigido a capacidades para la prevención de individuos (no colectivas, organizativas/comunitarias o de organizaciones). Sin embargo, como se ha referido a lo largo de este documento, excepcionalmente, Pereira ha tenido un bajo reporte con solo tres entidades, lo que impide afirmar si de manera global existe una fortalecimiento en la capacidad social para la prevención.

Tabla 17. Medidas que contribuye a las Capacidad(es) social(es)

Descripción	Orden nacional	Armenia	Manizales	Pereira
-------------	----------------	---------	-----------	---------

20 De acuerdo con el Decreto 660 de 2018, las capacidades sociales para la prevención se entienden como el “conjunto de elementos con los que cuentan las organizaciones y comunidades en los territorios, como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para gestionar y afrontar eventuales violaciones a los Derechos Humanos” .

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



	No. Medidas	%						
Si	27	52%	98	84%	51	88%	15	88%
No	20	38%	13	11%	2	3%	2	12%
N/A	0	0%	4	3%	0	0%	0	0%
(en blanco)	5	10%	1	1%	5	9%	1	6%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Tabla 18. Capacidad(es) social(es) a la cual está orientada o responde la medida.

Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
No expresa ni suministra información	25	48%	20	17%	7	12%	5	28%
No ha realizado acciones para superar la carencia en capacidad social	3	6%	53	46%	29	50%	2	11%
Capacidades para la prevención de individuos (no colectivas, organizativas/comunitarias o de organizaciones).	5	10%	22	19%	5	9%	9	50%
Capacidades para la prevención, de colectivos, organizativas/comunitarias o de organizaciones.	3	6%	3	3%	15	26%	2	11%
Capacidades de los individuos, no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-).	16	31%	18	16%	2	3%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

A su vez, cuando se indaga cómo, de qué manera y/o porqué la medida contribuye al desarrollo de capacidades sociales para la prevención (DCSP), las entidades nacionales refieren dentro de sus cincuenta y dos (52) medidas sobre el aporte de capacidades para la prevención de los individuos, tres (3) medidas que corresponden al 6%. Las dieciséis (16) medidas que presentan claridad en la forma en que contribuyen al desarrollo o fortalecimiento de algunas capacidades sociales para la prevención en un 31% (ver tabla 19).

Bajo estos factores de contribución al desarrollo de capacidades sociales para la prevención (DCSP), Armenia, que reportó para esta oportunidad ciento dieciséis (116) medidas, respecto de las capacidades para la prevención de los individuos, refiere el 28%, es decir, treinta y dos (32) medidas. Además, se expresa con claridad cómo y de qué manera, o por qué, la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad(es) social(es) para la

prevención en un 25 % con veintinueve (29) medidas y un 16% de medidas que no establecen un alcance o medición de la capacidad social (ver tabla 19).

Manizales, por su parte, no tiene una respuesta clara o directa a ninguna capacidad social con dieciocho (18) medias, de las cincuenta y ocho (58) reportadas, y un 22% sobre las capacidades para la prevención. Ahora bien, Pereira, demuestra que de las dieciocho (18) medidas reportadas, el 50% no pueden, o no establecen, un alcance de medición de la capacidad social, solo con una medida que expresa claridad en la contribución al desarrollo de alguna capacidad social para la prevención (ver tabla 19).

Tabla 19. Orientación estratégica hacia el factor protector DCSP.

Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
No expresa ni suministra información	12	23%	19	16%	3	5%	3	17%
No responde a ninguna capacidad social (no aplica)	0	0%	7	6%	18	31%	5	28%
Es claro cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad(es) social(es) para la prevención	16	31%	29	25%	2	3%	1	6%
La medida no establece un alcance o medición de la Capacidad social	7	13%	18	16%	13	22%	9	50%
Capacidades para la prevención de los individuos	3	6%	32	28%	13	22%	0	0%
Capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-)	14	27%	11	9%	9	16%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Según la información suministrada, tanto las entidades de orden nacional, como la ciudad de Armenia, demuestran una claridad sobre la capacidad social media, y por su parte Manizales y Pereira, señalan una baja capacidad social. En consecuencia, preocupa a la Defensoría que la muestra de entidades que reportaron información no logre cumplir con este factor protector.

Armenia:

Se destaca una carencia de capacidad social por la poca recepción de la comunidad a los programas e interés por proyectos de vida. Se contemplan estancamiento de acciones por la falta de respuesta social de la comunidad, que debe ser tenida en cuenta para mejorar las medidas y que estas logren ser eficaces, es decir, superar aquellas medidas que reiteradamente se han utilizado infructuosamente, y proponer nuevas alternativas que acerquen a la población.

Manizales:

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.
PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



Existe un esfuerzo institucional por superar barreras que les impide un desarrollo y fortalecimiento de capacidad social, tales como acercamiento con la población y estrategias focalizadas en especial para NNA y jóvenes. Entre tanto que la capacidad institucional es considerada de forma positiva desde las instituciones participantes.

Pereira:

Las entidades participantes en el ejercicio de constatación conjunto del 27 de septiembre de 2021 desarrollado en la capital de Risaralda, las instituciones y entidades contemplan que la capacidad puede mejorar con recursos tanto humanos como técnicos y tecnológicos, sumados a una efectiva planeación al actuar como instituciones, es decir, que se reconoce la necesidad de un trabajo armónico entre instituciones para que la capacidad técnica pueda tener efecto y no un desgaste de recursos de forma separada.

3.4. Orientación estratégica hacia el factor protector “Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Prevención (CIP)”²¹.

Ante la pregunta inicial respecto de si la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención (ver tabla 22), las entidades informan que:

Orden Nacional:

El total de medidas fue de cincuenta y dos (52) (lo que corresponde al 100%); la institucionalidad consideró que el 76% de medidas contribuyen de forma positiva a la Capacidad Institucional (ver tabla 20). Las entidades describen que el 40 % responden a las capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH y el 27% hacia capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas -información insuficiente-), con un 33% restante que no suministra información (21%) y cuya medida no contribuye a la capacidad institucional (12%) (ver tabla 21). Lo que permite observar la diferencia significativa por el tamaño o relevancia de las instituciones que integran este reporte, frente a entidades regionales que se explicarán más adelante por cada ciudad del Eje Cafetero.

Armenia:

Ciento dieciséis (116) es el número total de medidas reportadas; la institucionalidad consideró que el 92% de medidas que contribuyen de forma positiva a la Capacidad Institucional (ver tabla 20). De la orientación de la medida, el 58% están dirigidas hacia capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas -información insuficiente-), siendo representativo cuando dista del porcentaje reportado para las capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH en un 9%, un 23 % sin reporte de capacidad institucional y finalmente un 10% del cual las entidades no suministran información (ver tabla 21).

²¹ El Decreto 1581 de 2017, define las capacidades institucionales para la prevención, como el “Conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar, coordinar y articular el desarrollo de procesos que permitan a una institución prepararse y actuar para afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”.

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



Manizales:

Ante las cincuenta y ocho (58) medidas reportadas de forma total; la institucionalidad considero que el 83% de medidas que contribuyen de forma positiva a la Capacidad Institucional (ver tabla 20). De la orientación de la medida, explícitamente se plantea que 41% de las medidas corresponde a capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas -información insuficiente-), el 28% de las medidas se dirigen hacia capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH, finalmente aquellas medidas que no responde a capacidad institucional con un 16 %, al igual que aquellas que no se suministra información al respecto (16%) (ver tabla 21) .

Pereira:

El total de medidas reportadas por las entidades de esta ciudad fue dieciocho (18) (lo que corresponde al 100%); la institucionalidad consideró que el 69% de medidas contribuyen de forma positiva a la Capacidad Institucional (ver tabla 20). Mientras que, de la orientación de la medida, explícitamente se plantea que el 22 % de las medidas corresponden a capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH, aquellas medidas que no responde a capacidad institucional con un 39%, al igual que aquellas que no se suministra información al respecto (39%) (ver tabla 21)

Tabla 20. Medidas que contribuyen a la Capacidad Institucional

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
Si	39	76%	107	92%	48	83%	11	69%
No	6	12%	7	6%	7	12%	5	31%
N/A	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
(en blanco)	6	12%	0	0%	3	5%	2	13%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Tabla 21. Capacidad Institucional a la cual está orientada o responde la medida.

Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
No se suministra información al respecto	11	21%	12	10%	9	16%	7	39%
No responde a capacidad institucional	6	12%	27	23%	9	16%	7	39%
Capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH.	21	40%	10	9%	16	28%	4	22%
Capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de	14	27%	67	58%	24	41%	0	0%





Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas - información insuficiente-)								
Total	52	100%	113	100%	58	100%	18	100,0

En general, puede observarse un esfuerzo institucional y en virtud de la información allegada por las entidades, que de forma deliberada orientaron la CIP, permite distinguir una marcada diferencia de capacidad institucional para las entidades de orden nacional, respecto de las entidades en región, quienes tienen un reporte bajo en el número de medidas con una orientación técnica hacia los factores que componen el escenario de riesgo. Por supuesto, distinguiendo que Armenia y Manizales expresan un significativo registro en medidas de capacidades institucionales no orientadas a la prevención de DDHH, y Pereira, por su parte, tiene poca información allegada, para aportar de forma significativa un análisis global con solo cuatro (4) medidas direccionadas hacia las capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH.

De lo anterior se deriva una hipótesis para el trabajo conjunto entre los dos componentes del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, y es que lo anterior podría ser consecuencia del bajo conocimiento, o reconocimiento, del marco legal y/o de las obligaciones de las autoridades en materia de prevención de violaciones a los DDHH, o de las implicaciones técnicas que estos marcos jurídicos tienen para la gestión institucional en las capitales del Eje Cafetero.

4. Coordinación: indicador “comunicación efectiva”.

Este indicador hace referencia a la activación de los espacios y mecanismos interinstitucionales para la articulación de acciones orientadas a la disuasión o a la mitigación del riesgo.

Del total de las medidas 52 de las entidades de orden nacional, reportan que treinta y ocho (38) medidas (el 73%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que trece (13) medidas (el 25%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado (ver tabla 22).

Por su parte Armenia con ciento dieciséis (116) medidas informadas, muestra que cuarenta y nueve (49) medidas (el 42%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que cincuenta y seis (56) medidas (el 48%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, dejando sin respuesta el 9% de las medidas referidas (ver tabla 22). En la constatación, se evidenció una desconexión y carencia visible de liderazgo institucional que impide su articulación de forma real y efectiva. Si bien existen acciones independientes por entidad, la falta de armonización puede desencadenar un desgaste institucional sin el logro de los objetivos.

Manizales, por su parte, del total de las medidas (58), la institucionalidad señala que treinta y una (31) medidas (el 53%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que veinte tres (23) medidas (el 40%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, dejando un 7% sin reporte (ver tabla 22). Destaca en el ejercicio de constatación, la demora en las respuestas entre instituciones, lo que limita la comunicación de forma efectiva. En línea con una situación general de la falta de articulación se evidencian los esfuerzos independientes de las instituciones que genera un desgaste y poca efectividad.

Entre tanto, Pereira, del total de las medidas (18), las entidades reportan que doce (12) medidas (el 67%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que cinco (5) medidas (el 28%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, dejando un 6% sin reporte (ver tabla 22). Por su parte en el ejercicio de contratación en septiembre de 2021, en el cual interactuaron más de veinte (20) entidades y que no registraron reporte, estas consideran la necesidad de trabajar armónicamente y en conjunto por parte de las entidades que deben incidir en la alerta.

Tabla 22. La adopción/aprobación de la medida se propició en el marco de una instancia o cuerpo colegiado

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
Si	38	73%	107	92%	48	83%	11	69%
No	13	25%	7	6%	7	12%	5	31%
(en blanco)	1	2%	2	2%	0	0%	0	0%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

5. Variable de “Coordinación”: Indicador “Armonía Interinstitucional”.

Este indicador hace referencia a la **implementación** de estrategias definidas de manera conjunta que apunten a respuestas integrales para la superación del escenario de riesgo (ver tablas 23 y 24).

Tabla 23. La medida se implementó, se implementa o se implementará en Coordinación/Articulación con otras entidades

Descripción	Orden nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%	No. Medidas	%
Si	44	85%	81	70%	54	93%	13	72%
No	8	15%	29	25%	2	3%	4	22%
(en blanco)	0	0%	6	5%	2	3%	1	6%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%



Entidades de orden Nacional:

Esto en relación con su implementación bajo la coordinación y articulación de otras entidades, referenció un 85% con 44 medidas implementadas de forma articulada, frente a las cincuenta y dos (52) medidas reportadas. La coordinación y/o articulación institucional puede expresarse de diferentes maneras, por ejemplo, en la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, o en la participación de los órganos de control, que para este caso llegó a un 29% con la articulación intersectorial en el orden/nivel nacional y respecto de intersectorial en el orden/nivel departamental, con un 31% del total de medidas reportadas.

Armenia:

Al respecto, las entidades reportan que ochenta y un (81) medidas se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades; mientras que, veinte nueve (29) medidas no lo hacen o no lo harán. La coordinación y/o articulación institucional puede expresarse de diferentes maneras, por ejemplo, en la concurrencia de Departamento - Departamento, que para este caso llegó a un 16% con la articulación municipio - departamento y un 23% del total de medidas reportadas. Entre tanto en la constatación, se señaló que existe una carencia de armonía interinstitucional reconocida por las instituciones incluso entre las mismas entidades territoriales, destacando que es una preocupación, ya que los efectos demuestran desinterés y la afectación para la población.

Manizales:

Al respecto, las entidades reportan que cincuenta y ocho (58) medidas, se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades un 93%; mientras que, explícitamente, dos (2) medidas (el 3%) no lo hacen o no lo harán y el 3% restante no tiene pronunciamiento. Para Manizales, la articulación Intersectorial en el orden/nivel Municipal reportó un 50%; y con un 14% respectivamente, la articulación intersectorial en el orden/nivel departamental y de municipio - municipio.

Por su parte, el ejercicio de constatación del 18 de noviembre de 2021, en el cual no participaron entidades como la Gobernación de Caldas y la Alcaldía de Manizales, pese a que las mismas tenían conocimiento de la convocatoria, dificultando con su inasistencia la constatación al ser las entidades territoriales con mayor alcance en la población bajo riesgo en sus Derechos Fundamentales y en consecuencia sus principales garantes de estos.

Dentro de las instituciones activas en el ejercicio de constatación, se encontró que éstas han pretendido la articulación, sin embargo, reconocen que con la Fiscalía no tiene una armonía interinstitucional efectiva y limita el desarrollo de algunos procesos.

Pereira:

Al respecto, las entidades reportan que dieciocho (18) medidas, se implementaron, se implementan o se implementarán en coordinación/articulación con otras entidades el 72%; mientras que, explícitamente, cuatro (4) medidas no lo hacen o no lo harán (el 22%) y el 6% restante no tiene pronunciamiento. En este caso, predominó la articulación intersectorial en el orden/nivel departamental con un 39% y un 33% sin de respuesta (en blanco) conforme la deliberación de las instituciones.



Así las cosas, en el ejercicio de constatación, no se evidencia un concepto homogéneo de armonía interinstitucional, sin embargo, se destaca que la necesidad de participación de todas las instituciones en virtud de la Alerta.

Tabla 24. Tipo de articulación.

Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. medidas	%	No. medidas	%	No. medidas	%	No. medidas	%
Intersectorial en el orden/nivel Municipal	8	15%	10	9%	29	50%	2	11%
Intersectorial en el orden/nivel Departamental	16	31%	14	12%	8	14%	7	39%
Intersectorial en el orden/nivel Nacional	15	29%	5	4%	0	0%	0	0%
Municipio - Municipio	1	2%	2	2%	8	14%	1	6%
Municipio - Departamento	0	0%	27	23%	1	2%	0	0%
Municipio - Nación	1	2%	0	0%	4	7%	0	0%
Municipio - Departamento - Nación	4	8%	3	3%	0	0%	0	0%
Municipio - Fuerza Pública	0	0%	0	0%	2	3%	0	0%
Municipio - Órganos de control	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Municipio - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%	0	0%	1	2%	1	6%
Municipio - Departamento - Fuerza Pública	0	0%	2	2%	2	3%	0	0%
Municipio - Departamento - Órganos de control	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública	0	0%	0	0%	0	0%	1	6%
Municipio - Nación - Fuerza Pública	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Municipio - Nación - Órganos de control	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública - Organos de control	0	0%	7	6%	0	0%	0	0%
Departamento - Departamento	0	0%	19	16%	0	0%	0	0%
Departamento - Fuerza Pública	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
Departamento - Órganos de control	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
Departamento - Nación	0	0%	4	3%	0	0%	0	0%
Departamento - Nación - Fuerza Pública	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Departamento - Nación - Órganos de control	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%



Descripción	Orden Nacional		Armenia		Manizales		Pereira	
	No. medidas	%	No. medidas	%	No. medidas	%	No. medidas	%
Gobierno Nacional - Órganos de control	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%
(En blanco)	7	13%	14	15%	2	3%	6	33%
Total	52	100%	116	100%	58	100%	18	100%

Como se puede observar, la articulación se hizo por entes territoriales, lo que permite determinar su relación con los resultados previamente observados de focalización poblacional y territorial, en especial con entidades de Armenia que destacaron su focalización y en la articulación demuestran un esfuerzo en la interacción de trabajo conjunto entre el municipio y el departamento, sumado al intersectorial en nivel departamental. Por su parte, Manizales destacó la articulación intersectorial de nivel municipal y Pereira reiteró en la articulación intersectorial departamental, pero, por el contrario, estas últimas entidades territoriales no demuestran focalización por población y territorio en igual proporción. Se considera viable, identificar desde las entidades en el futuro la articulación funcional, de manera que no se genere un desgaste administrativo para los entes territoriales, evidenciando una articulación aceptable, para los fines propuestos con este indicador.

5. Otras respuestas y respuestas extemporáneas.

En el mes de agosto de 2021, y con la intención de adelantar el seguimiento a la Alerta Temprana 041-20, desde el SAT de la Defensoría del Pueblo se hizo remisión de oficios a todas las entidades vinculadas en esta Alerta con un formulario de información cualitativa que permitió tener un primer acercamiento sobre la gestión de las entidades. El ejercicio permitió reforzar la necesidad de hacer énfasis en las amenazas, vulnerabilidades y factores protectores, puesto que las respuestas suministradas permitieron ver el esfuerzo institucional encaminado al cumplimiento de recomendaciones sin acercarse de fondo a los motivos principales que propiciaron el riesgo advertido.

Dentro de las respuestas cualitativas iniciales, se encuentran entidades como la Personería de Armenia, la seccional de Fiscalía de esa misma ciudad, la Alcaldía de Manizales, la ERUM, la Personería de Pereira y la Policía Departamental de Risaralda.

Las respuestas de estas instituciones destacan varias acciones en el marco de cumplimiento de sus funciones y sentido misional de las entidades, distando de referir medidas concretas destinadas a la mitigación directa del riesgo advertido en la AT 041-20. Aun cuando los Planes de Acción que refieren en su respuesta tienen un enfoque de prevención en materia de los DDHH, estos no demuestran un alcance respecto del escenario de riesgo al hacerlos generales. No con ello, significa que las acciones evidenciadas por las entidades resulten infructuosas del todo, puesto que tanto las personerías que reportaron, como otros entes territoriales, permiten ver que se adelantan acciones, por ejemplo, en materia de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en menores de edad y jóvenes, así como otros temas vinculados con la trata de personas y erradicación del trabajo infantil en el Eje Cafetero, sumado al interés de

propender por una articulación (en especial con enfoque en NNA y población OSIGD), pese a que ésta no sea muy significativa.

Por su parte, en la información reportada, se lamenta que se continúe desconociendo los factores de amenazas como los grupos GAOS o GDOS. Lo que termina por evidenciar una distancia entre entidades como la Fiscalía General de la Nación y la realidad de los líderes y lideresas sociales y la población en general del Eje Cafetero que está siendo afectada por las dinámicas, disputas y accionar de estos grupos ilegales.

Ahora bien, la respuesta extemporánea de información por parte del Ministerio de Defensa Nacional no fue contabilizada y sistematizada con el registro de procesamiento cuantitativo. Dentro de la descripción de las medidas, desde dicho Ministerio se destaca que, el objetivo de su medida está destinado a minimizar los riesgos de asentamiento o conformación de presuntos GAO, GAO-r, GDCO. Dicho objetivo permite entender que, sí se puede generar una disputa territorial por las economías criminales en la zona cafetera de Colombia, lo que hace necesario la continuidad de la AT-041-20 y las acciones institucionales que se desprendan de ésta como instrumento de gerencia pública.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional, señala que ha focalizado sus acciones en los(as) líderes sociales, y que se ha articulado con la Unidad Nacional de Protección para la implementación de sus medidas. Sin una exposición más amplia de cómo y de qué manera impacta la medida implementada sobre la amenaza, hace una exposición en el factor de capacidad técnica (institucional) por el uso de acciones inteligencia para responder al escenario de riesgo.

6. Constatación con Población- confianza institucional

El ejercicio de constatación se integra de diferentes elementos, entre ellos, la percepción de la población que está afectada con las problemáticas descritas en la Alerta Temprana. Es por ello que en noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas se reunió con población civil del Eje Cafetero, con el propósito de conocer el impacto de las medidas implementadas por las diferentes instituciones tanto territoriales como de orden nacional. Entre otros temas, se abordaron aspectos que permiten tener mayor claridad sobre el actual escenario tras quince meses de emitida la AT 041-20.

En ese orden, se realizó un ejercicio con la población referente a la confianza institucional, entendiendo ésta como una herramienta que posibilita el apoyo respecto de percepción de respaldo o no hacia el desempeño y resultados por las autoridades públicas²². El análisis de este ejercicio no solo permite medir la confianza, sino la relación de ésta con los efectos directos en la percepción de la población involucrada y su entorno, ya que la confianza institucional resulta en un instrumento que proporciona una visión para identificar la valoración sobre la democracia y la respuesta de esta hacia la ciudadanía. Es decir, se produce desde una evaluación de desempeño y satisfacción del ciudadano respecto del funcionamiento de las instituciones con las cuales interactúa, de manera que no es una percepción caprichosa, ni alejada de la experiencia directa que tiene la población respecto de una entidad. Entendiéndose entonces como el resultado de la asociación entre desempeño y eficacia, de cara a la capacidad institucional de satisfacer las necesidades de la población²³.

²² Quiroga, 2008

²³ García, Buen gobierno y confianza institucional / Good Governance and Institutional Trust

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co

Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



En consecuencia, se tiene que:

Armenia:

Tabla 25. Confianza institucional Armenia.

Institución / Entidad	Nivel de confianza institucional
Policía Nacional	Media
Gobernación de Quindío	Media
Secretaría de Educación Municipal	Media
Alcaldía de Armenia	Baja
Secretaría de Educación Municipal	Baja
Fiscalía General de la Nación	Baja
Secretaría de Vivienda	Baja
SENA	Media

En la percepción de confianza institucional de Armenia existieron varios factores que permitieron a una misma entidad tener diferentes calificaciones según las dependencias, por lo que se definió una medida más general. Por ejemplo, La Policía Nacional, fue bien calificada en el trabajo de DDHH y su trabajo con la comunidad indígena, pero por otro lado se estima la vinculación de algunos sus funcionarios con los GDOS y reacciones violentas.

Ahora bien, las entidades que en definitiva se consideran de baja percepción respecto de la confianza institucional, destaca la Fiscalía General de la Nación, puesto que los líderes sienten menospreciada su labor, entre tanto que, no perciben un compromiso hacia las investigaciones, demérito hacia las denuncias o desestiman alegando competencia, obstaculizando el acceso a la justicia efectiva.

Manizales:

Tabla 26. Confianza institucional Manizales

Institución / Entidad	Nivel de confianza institucional
Secretaría de salud	Baja
Alta consejería para la Defensa de los DDHH	Baja
Consejería Presidencial para las Juventudes	Baja
Policía Nacional	Baja
Fiscalía General de la Nación	Baja
Procuraduría General de la Nación	Baja



Gobernación de Caldas	Media
Alcaldía de Manizales	Media
SENA	Media
Ministerio de Trabajo	Media
Personería Municipal	Media
Instituciones Educativas	Media

Buena parte de la descripción de las instituciones o entidades con una baja confianza institucional en Manizales corresponde a la ausencia de estas en el territorio, al punto de no ser conocidas o distinguidas por la población participante, como es el caso directo de la Consejería Presidencial para las Juventudes, teniendo en cuenta que fue población menor a los 35 años quienes refirieron no conocer dicha institución.

Por otra parte, preocupa a la Defensoría la reacción de la población respecto de la Fiscalía General de la Nación, ya que se tiene como una entidad que desestima las denuncias de los líderes sociales, con largas esperas en tiempos de respuesta, poniendo el riesgo a personas cuyo derecho a la vida se encuentra bajo amenaza. Así mismo, se percibe una limitante para acceder a una justicia real y material, junto con una fuerte distancia entre la institucionalidad y la población.

Sobre entidades de nivel medio, se notó que la falta de focalización es evidente para la población, así como acciones que no están dirigidas a mitigar los riesgos.

Pereira:

Tabla 27. Confianza institucional Pereira

Institución / Entidad	Nivel de confianza institucional
Fiscalía General de la Nación	Baja
Personería Municipal	Baja
Consejería para la Presidencia- Unidad de Género	Baja
Secretaría de Vivienda	Baja
Agencia Nacional de Tierras	Baja
Gobernación de Risaralda	Baja
SENA	Baja
ICBF	Baja
Policía Nacional	Baja
Alcaldía de Pereira	Baja
Secretaría de Desarrollo Social y Político	Baja
Secretaría de Salud de Risaralda	Baja
Secretaría de Educación	Baja
Ministerio de Educación	Baja
Secretaría de Gobierno	Alta



Alcaldía	
Departamento para la Prosperidad Social	Alta
Secretaría de Salud de Pereira	Media
Unidad Nacional de Protección	Media

Dentro de la percepción institucional de la población de Pereira, se reconoce que entidades como la Secretaría de Salud tiene un enfoque en población OSIGD. Sin embargo, otros servicios no se prestan de la mejor manera ni en oportunidad; entre tanto existe una percepción positiva del Departamento de Prosperidad Social, pese a ser una entidad del orden nacional ha alcanzado a las poblaciones vulnerables de Risaralda y estas les reconocen.

La mayoría de entidades de confianza baja, se estiman así por la carencia de focalización, el desconocimiento de aplicación efectiva del enfoque diferencial, esto, teniendo en cuenta que la confianza se enlaza con la percepción de desempeño y eficacia en el actuar institucional.

En otro sentido, la baja calificación de las instituciones se debe también al cambio constante de contratistas que interrumpe los procesos que se adelantan en las diferentes instancias y dependencias, ya que la población encuentra lazos de apoyos con algunos funcionarios o contratistas que resultan por el cambio, limitando los avances conjuntos entre entidades y población.

Finalmente, se contempla que, nuevamente la Fiscalía General de la Nación es la entidad de mayor distancia con la población, esto teniendo en cuenta que al desestimar denuncias donde la población se siente en una condición de riesgo, hace que este aumente, toda vez que, la población no siente garantía alguna de acceso a la justicia, menos cuando los casos que logran superar la primera etapa resultan archivados sin que la amenaza contra su vida e integridad obtenga algún grado de solución. De manera similar, los participantes manifestaron inconformidades con los tiempos de valoración de la UNP y la manera en que los retrasos en el proceso ponen en riesgo sus actividades de liderazgo y sus vidas.

IV. CONCLUSIONES.

Derivado de la valoración de la respuesta institucional, se plantean las siguientes conclusiones:

1. Orientación estratégica de la respuesta institucional frente a los factores de riesgo definidos en el escenario de riesgo advertido.

En atención a la información reportada por las entidades, es posible señalar que ha habido una importante respuesta estatal, con ocasión de la emisión de la Alerta Temprana en análisis. No obstante, la información aportada y la observación directa en terreno, indica que esas medidas no han transformado factores estructurales de la violencia que aquejan a las ciudades capital del Eje Cafetero.

Entre las situaciones de violencia, se contemplan las múltiples vulnerabilidades de la población o a las amenazas identificadas contra el ejercicio de derechos, tales como: trata de



personas, el uso y utilización de NNA, las economías ilegales y la disputa por el control de estas.

Existe un importante esfuerzo institucional, así como la evidencia de un compromiso expresado por algunas de las entidades en aras de superar el escenario de riesgo y fortalecer los mecanismos de respeto y garantía de derechos. Sin embargo, al analizar la respuesta institucional, ésta demuestra una baja orientación hacia los factores del riesgo que configuraron el escenario advertido, es decir, el alcance de las acciones y estrategias implementadas, pese a numerosas, no se traduce a la superación del escenario, ni sus factores de riesgo. Es por lo anterior, que las medidas resultan insuficientes pese a los esfuerzos, siendo necesario un mayor reconocimiento del escenario de riesgo, con la conciencia de los desafíos institucionales que ello demanda. De forma que puedan llegar con mayor eficacia y oportunidad a la población en riesgo.

Se hace preciso reiterar que, durante la recolección de información, así como en la constatación de ésta, se dio lugar a reforzar la necesidad de hacer énfasis en las amenazas, vulnerabilidades y factores protectores, puesto que las respuestas suministradas permitieron ver el esfuerzo institucional encaminado al cumplimiento de recomendaciones sin acercarse de fondo a los motivos principales que propiciaron el riesgo advertido.

El ejercicio de seguimiento ha permitido evidenciar cómo se profundizan algunos factores de amenaza en la población, sin embargo, algunas entidades no identifican con claridad los actores generadores de estos, pese a que la población se acerca a informar, muchas denuncias son desestimadas sin responder a enfoques diferenciales con población cuyos derechos fundamentales se encuentran en riesgo. **La amenaza por parte de estructuras armadas ha representado la exacerbación de los riesgos de la población sujeto de la Alerta Temprana** como niñas, niños, adolescentes y jóvenes, miembros de Juntas de Acción Comunal, Defensores de Derechos Humanos, de líderes, lideresas sociales y comunales, víctimas del conflicto armado y población OSIGD, mujeres y jóvenes en el Eje Cafetero.

2. Focalización de las medidas en relación con los sujetos de derechos y áreas geográficas en las que se localiza el riesgo.

La Defensoría del Pueblo reconoce y celebra el esfuerzo institucional adelantado por parte de las entidades, como el reporte de la información para la práctica y sistematización necesaria para este informe de seguimiento, así como el interés expresado durante las semanas de procesamiento de este. En materia de focalización, se resalta la gestión de las entidades de la ciudad de Armenia, la cual se diferenció positivamente a lo largo del seguimiento tanto en la focalización poblacional, como en la geográfica.

Ahora bien, superando la cantidad reportes de medidas adoptadas, lo realmente significativo de este indicador es el reconocimiento por parte de las entidades de los territorios y poblaciones para que en ese sentido puedan proyectar la orientación específica hacia los sujetos de derechos y áreas geográficas en las que se localiza el riesgo.

Si bien existen acciones en materia de seguridad, las entidades deben procurar trabajar de forma conjunta e integral en todas sus etapas de las medidas, llevando a la acción institucional para la garantía de derechos que no termina con la implementación, sino que consta de hacer uso de herramientas efectivas de medición hasta superar los factores de riesgo que vulneran el goce efectivo de derechos de la población civil, incluso tras la



identificación de esta herramienta en los ejercicios de constatación y semaforización en la que participaron activamente las entidades.

En consecuencia, es necesario llamar la atención hacia fenómenos como el desplazamiento forzado, especialmente el intraurbano, como consecuencia de amenazas hacia la población en riesgo delimitada en la Alerta. Consecuencia de una reiterada negación de la existencia de los grupos ilegales mencionados en el documento de advertencia, lo que se ha traducido en la falta de protección efectiva y oportuna en las tres ciudades. Vale la pena resaltar que, la omisión del accionar institucional fácilmente se puede traducir en nuevas violaciones a los derechos de la población civil, e incumplimiento del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

3. Articulación y/o coordinación interinstitucional para la mitigación del escenario de riesgo.

La articulación es una de las formas más efectivas para acercarse a la superación de escenarios de riesgo sin generar mayor desgaste institucional. La información reportada refiere una articulación territorial significativa, pero no una articulación por servicios, que es necesaria para alcanzar de forma efectiva la focalización y la celeridad de la atención rápida ante el riesgo.

En los reportes de las entidades, se resalta un número de medidas adoptadas en articulación y/o coordinación entre estas, es decir, respecto de las cuales se observó la necesidad de gestionar de forma conjunta, pero sus efectos no logran destacar en materia de mitigación, pese a las acciones de prevención, esto teniendo en cuenta la información reportada.

Como se señaló anteriormente, las medidas implementadas por las entidades deben manejar una sinergia, ya que existe un desgaste institucional, es decir, que mientras unas entidades pretenden alcanzar la garantía de derechos fundamentales para los ciudadanos por medio de diferentes medidas que demandan un despliegue en gestión y ejecución, otras instituciones no se articulan y omiten sus funciones principales, limitando así un goce de derechos de forma integral para las poblaciones.

Cuando los habitantes del Eje Cafetero involucrados en la Alerta Temprana activan estrategias de protección individual por las cuales buscan implementar los protocolos de una efectiva gobernanza, como por ejemplo, la denuncia de un hecho que pone en riesgo su vida y integridad personal, se ven limitados cuando son desestimadas por las autoridades facultadas para dicha gestión, lo que demuestra un limitante de acceso a la justicia. Esta constante desestimación, no solo restringe a los ciudadanos que desean acceder a una justicia efectiva, sino que se frustra el esfuerzo de otras entidades por suministrar seguridad y herramientas de protección. Es claro que, si la población bajo amenaza no puede acceder a justicia de forma efectiva, no convergen los esfuerzos destinados para ello y el resultado estimado no se hace significativo ya que la carga de las entidades no se le puede desplazar a los ciudadanos. Por el contrario, profundiza la desconfianza institucional, e incrementa el subregistro de casos de violación de Derechos Humanos por parte de la población civil.

Es por lo anterior, y como una observación conjunta de las tres ciudades capitales involucradas en la AT 041-20, desde la Defensoría del Pueblo, se hace un llamado a la Fiscalía



General de la Nación, la cual dentro de su razón de ser constitucional²⁴, está obligada a realizar la investigación los hechos que caractericen un delito y lleguen a su conocimiento, no desestima las denuncias que allegan los líderes y lideresas sociales, los defensores y defensoras de DDHH. Existen motivos suficientes y circunstancias fácticas en todo el Eje Cafetero para impulsar la permanencia de investigaciones y evitar que el acceso a una justicia real y material se vea menoscabado por un actor estatal encargado de la administración de justicia.

Por lo anterior, la ciudad de Armenia evidencia un nivel positivo en cuanto a su respuesta institucional, sin embargo, no se logra mitigar de plano el riesgo advertido, por lo cual permanece advertida, por lo cual su calificación a la respuesta institucional da cuenta de un cumplimiento **medio**. Para el municipio de Armenia, si bien hubo un esfuerzo institucional significativo, éste no fue suficiente para superar el escenario de riesgo, el cual se **mantiene** y demuestra una expansión territorial de conductas vulneratorias a los DDHH similares en otros municipios del departamento del Quindío.

Por su parte, Manizales también incluye una respuesta de focalización positiva desde la Alcaldía Municipal, pero no alcanza un impacto suficiente que logre superar el escenario de riesgo, el cual **persiste**, aunado a una baja confianza institucional, que se puede relacionar con la seguridad y pocas acciones articuladas, razón por la cual su calificación de cumplimiento resulta **medio**. Conforme a la actualización del escenario de riesgo referido al inicio de este documento, el riesgo no se ha superado y las amenazas contra la población persisten, afectando el desarrollo y ejercicio de sus derechos fundamentales de forma plena.

Finalmente, Pereira, demuestra desde la población que, si bien el riesgo no se mitiga, existen medidas no reportadas por las entidades que destacan, por ejemplo, en el sector salud con la población OSIGD. Sin embargo, ante la existencia de la hegemonía en el control que ha logrado el GDO “La Cordillera”, así como el control de las autodenominadas AGC, y la instrumentalización de adolescentes y jóvenes armados en algunas comunas de la ciudad ejerciendo un control poblacional, la superación del riesgo no se logra y la respuesta institucional frente al escenario es **baja**. Principalmente, por la presencia de nuevos actores generadores de riesgo, aumento de homicidios, desplazamientos forzados intraurbanos, extorsión, trata de personas con fines de explotación sexual, control del tráfico de estupefacientes al menudeo en determinadas zonas, restricciones a la movilidad, constreñimiento al tejido social y a la participación ciudadana, amenazas y conductas vulneratorias de derechos en contra de líderes y lideresas sociales, comunales, funcionarios y particulares, entre otros.). En consecuencia, el escenario de violencia de la ciudad de Pereira se ha **incrementado**.

V. RECOMENDACIONES.

Atendiendo al análisis de la respuesta institucional expuesto anteriormente, a la constatación y a la actualización del escenario de riesgo se proponen las siguientes recomendaciones, sin detrimento de aquellas medidas que las autoridades civiles, administrativas y la fuerza pública, consideren pertinentes a efectos de superar los factores de riesgo del escenario advertido:

Recomendaciones generales

²⁴ Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia de 1991

Carrera 9 no. 16 - 21 - Bogotá D.C.

PBX: (57) (1) 314 40 00 ext. 3400 y 3402 · Línea Nacional: 01 8000 914814

www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 14/08/2019



1. Al Ministerio del Interior en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida por parte de las autoridades concernidas ante los factores de riesgo advertidos en el presente documento por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes con el propósito de: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención. Entre otras, se requiere que sea convocada oportunamente la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y demás instancias territoriales de prevención. En consonancia con lo establecido en el Decreto 2124 de 2017.
2. A las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, convocar con carácter prioritario a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, así como a las instancias territoriales de Derechos Humanos y/o de prevención y demás espacios intersectoriales que cuentan con la participación de las comunidades, organizaciones sociales y plataformas de las poblaciones y grupos sociales en riesgo, del área geográfica objeto del presente Informe de Seguimiento, para que, a partir de la socialización de este documento, se definan planes de acción orientados a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.
3. A las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se fortalezcan los mecanismos de difusión y acceso a la oferta institucional para las poblaciones en riesgo del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado, objeto del presente Informe de Seguimiento, procurando la atención, asistencia e incorporación en los programas o medidas dispuestas, por las entidades concernidas en la presente Alerta. Se recomienda evaluar y, si procede, ajustar la oferta institucional orientada a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.

Dentro de estos mecanismos de acceso a la oferta institucional resulta conveniente, en coordinación y/o articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, priorizar el componente de acceso a la justicia, a través de: las casas de justicia, jornadas móviles de acceso a la justicia, líneas abiertas (mail, teléfono, celular, mensajería móvil), u otras que resulten pertinentes al contexto y que no expongan a riesgos adicionales a la



población que accede a estos servicios, así como el correspondiente seguimiento efectivo a los casos que se adviertan por dichos medios.

Recomendaciones sobre la población Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes

4. Al Ministerio de Educación Nacional para que brinde asistencia técnica a las Secretarías de educación o quien haga sus veces en las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda y de las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, estas puedan realizar un diagnóstico focalizado sobre el estado o situación de deserción (temporal o definitiva), intermitencia o irregularidad en la permanencia de los(as) niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo en el cual se involucre a las instituciones educativas oficiales y privadas del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento.
5. A las Secretarías de Educación de las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y de las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con base en las causas de las problemáticas identificadas en el diagnóstico mencionado anteriormente, se formule y lleve a cabo una estrategia para evitar la deserción (temporal o definitiva), intermitencia o irregularidad en la permanencia de los(as) niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la cual deberá focalizar a la población de las instituciones educativas oficiales y privadas del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento.

Se recomienda que, entre otras acciones, la citada estrategia contemple un mecanismo de acompañamiento a las mencionadas instituciones educativas para la revisión y, si procede, el ajuste de los PEI's, a partir de los hallazgos del diagnóstico. Lo anterior, a efectos de fortalecer la calidad y pertinencia de la educación y promover la permanencia de los NNAJ en el sistema educativo, en lo posible articulando con los padres de familia y las asociaciones de representación de estos.

6. A las Secretarías de Educación de las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, articulen, con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se fortalezcan los mecanismos de articulación de la educación media con la educación superior de manera focalizada e involucra, entre otras, a las instituciones educativas oficiales y privadas del área geográfica en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento.
7. Al Ministerio de Salud y Ministerio de Educación coordinar un espacio técnico con las Gobernaciones de Quindío, Risaralda y Caldas, para diseñar estrategias de prevención departamentales frente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas de NNAJ, rehabilitación y atención de consumidores NNAJ, y trabajo con los NNAJ en planes de vida encaminados a prevenir el uso y utilización de esta población por parte de los GDOs y GAOs referidos en el Informe de Seguimiento y Alerta Temprana 041-20. A su vez, las Gobernaciones deberán socializar dichos planes con las Alcaldías Locales de las tres capitales, y municipios que consideren pertinentes.



8. A las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, para que en articulación con el Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Trabajo, al SENA, con sus correspondientes regionales, para que se defina una estrategia dirigida a NNAJ del área geográfica, en la cual se ubica el riesgo identificado objeto del presente Informe de Seguimiento, en la cual, entre otros aspectos, se definan mecanismos para promover e incorporar a esta población a la educación superior y/o al mercado laboral formal.

En ese orden, se incluye en esta recomendación desarrollar e implementar las herramientas innovadoras que permitan a los jóvenes acercarse a la oferta educativa y laboral de forma efectiva, con indicadores que evidencien un impacto en la población donde dicha oferta sea atractiva y en consecuencia se recupere la capacidad social entre la oferta y la recepción de la misma.

9. A la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, para que guíe a las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, en la formulación de un diagnóstico, por medio del cual pueda apoyarse la evaluación y fortalecimiento de la ejecución de rutas de prevención temprana, urgente, garantías de no repetición y protección de los derechos fundamentales de los NNAJ del área geográfica objeto de la presente Alerta Temprana, a partir de la focalización y georreferenciación de los riesgos y de la oferta institucional.

Dentro de lo cual, se recomienda fortalecer los entornos protectores de la población NNAJ promoviendo el reconocimiento de sus derechos y construcción de sus proyectos de vida; especialmente, en articulación con el Departamento para la Prosperidad Social, identificar y focalizar la acción institucional en los hogares donde se depende, acepta, justifica o estimula aportar recursos por parte de NNAJ sin importar la procedencia de los mismos.

10. A las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira con el acompañamiento de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, se adelante y ejecute una estrategia de fortalecimiento de las capacidades sociales para la prevención, dirigida a líderes, lideresas, personas y organizaciones defensoras de Derechos Humanos u organizaciones sociales que adelantan iniciativas de trabajo comunitario direccionadas a la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual -RUUVS- contra NNA, mujeres y población OSIGD y el fortalecimiento de entornos protectores.

11. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con sus correspondientes regionales, de forma articulada con las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y con las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, adelantar acciones para el restablecimiento de derechos, entre estos, salud, resocialización y atención integral, que involucre la acción articulada y coordinada con el SNBF, dirigido a la población NNAJ consumidora de SPA.



Aunado a ello, la recomendación se dirige al trabajo conjunto con padres de familia y asociaciones de estos, con la finalidad de lograr una acción integral para las familias del Eje Cafetero, que pueda medir el impacto de los factores protectores.

12. A la Consejería Presidencial para la Juventud, Colombia Joven, adelantar acciones de fortalecimiento de las plataformas de juventudes y/u organizaciones juveniles del área geográfica objeto de la presente Alerta Temprana, para la participación e incidencia en las decisiones públicas, la rendición de cuentas, el control ciudadano incluyendo a los Consejeros de Juventudes del Eje Cafetero y asociaciones de jóvenes estudiantiles y universitarios.

Desconfianza mutua Estado/comunidad.

13. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior, realizar acompañamiento a las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, y a las Alcaldías de Armenia, Manizales y Pereira, para que se viabilice en los instrumentos de planeación las medidas que se consideren necesarias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de las capacidades sociales orientadas superar las amenazas y vulnerabilidades definidas en el escenario de riesgo advertido en la presente Alerta Temprana.

14. A la Fiscalía General de la Nación en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, se logren fortalecer las medidas adoptadas relacionadas con el acceso a la justicia real y oportuna, con oportunidad en los tiempos de investigación, así como la certeza de estas, con el objeto de no ser desestimadas ni en su etapa inicial, ni durante el procesamiento, hasta su culminación de forma efectiva, para superar los factores de amenaza al ejercicio de derechos. Especialmente, se recomienda fortalecer las medidas orientadas a identificar y contrarrestar los patrones de criminalidad y su relación entre los diferentes hechos que limitan, impiden, obstruyen o vulneran el ejercicio libre y pleno de derechos de las personas en riesgo definidas en el presente informe de seguimiento.

Acceso y funcionamiento de la justicia.

15. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura respecto del Sistema Judicial con jurisdicción en Quindío, Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, de manera articulada realizar un diagnóstico en relación con la legalización de capturas, el cumplimiento de los procedimientos judiciales de cara a la garantía y efectivo goce de DDHH y el DIH para la población involucrada en esta Alerta Temprana, tendiente al ejercicio y materialización de la justicia. Dicho diagnóstico debe contemplar factores como la reducción de la criminalidad, la celeridad en las investigaciones, procedimientos judiciales e identificación de los autores intelectuales y materiales de las amenazas contra la población en riesgo previamente descritos en este documento.

16. A la Fiscalía General de la Nación diseñar una estrategia para facilitar el acceso a la denuncia y demás mecanismos de acceso a la justicia en los territorios advertidos. Y, en consecuencia, socializar con las autoridades departamentales y municipales competentes para el adecuado desarrollo e implementación de la estrategia.



Recomendaciones en materia de seguridad y defensa.

17. Al Ministerio de Defensa, al Comando General de las FFMM y a la Dirección General de la Policía Nacional, fortalecer los mecanismos adoptados para el establecimiento de la comunicación, confianza y protección de derechos de las poblaciones referidas en riesgo en el presente informe de seguimiento.
18. Al Ministerio de Defensa, al Comando General de las FFMM y a la Dirección General de la Policía Nacional, se recomienda fortalecer las medidas orientadas a identificar y contrarrestar los patrones de criminalidad y su relación entre los diferentes hechos que limitan, impiden, obstruyen o vulneran el ejercicio de los derechos de las personas en riesgo.

Recomendaciones sobre la trata de personas

19. Al Ministerio de Relaciones Exterior y Migración Colombia liderar, orientar y coordinar con Ministerio de Defensa, Fuerza Pública tanto aérea, fluvial y terrestre, realizar acompañamiento y trabajo conjunto con las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, las Alcaldías y a las Personerías de Armenia, Manizales y Pereira, para que se viabilice en los instrumentos de planeación las medidas que se consideren necesarias par el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de las capacidades sociales orientadas superar las amenazas y vulnerabilidades definidas en el escenario de riesgo advertido en la presente Alerta Temprana.
20. A Migración Colombia, para que pueda orientar y apoyar en la construcción a las Gobernaciones de Quindío, Caldas y Risaralda, las Alcaldías y a las Personerías de Armenia, Manizales y Pereira de una estrategia de mitigación de la trata de personas en el Eje Cafetero, con el fin de restablecer los derechos a la población afectada con enfoque diferencial de género.

Mecanismos de control:

21. A las Personerías municipales de Armenia, Manizales y Pereira, en virtud de su naturaleza constitucional y de su marco de competencias, y en su rol de Ministerio Público, acompañar y observar el desarrollo de las acciones de las diferentes entidades competentes, orientadas a: (i) superar, de manera estructural, el escenario de riesgo advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención. Entre otras, se recomienda, acompañar la estrategia de fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la protección de derechos referida a la Policía Nacional y pueda ser un acompañamiento objetivo medible de interacción y articulación propendiendo por la garantía de los DDHH y el DIH.
22. A las Personerías municipales de Armenia, Manizales y Pereira, socializar con los pares del ministerio público y la población civil los resultados de sus labores de monitoreo y verificación permanente sobre la situación de Derechos Humanos, con énfasis en las



organizaciones sociales, comunitarias, organizaciones de víctimas y demás grupos poblacionales del área geográfica definida en el presente IS.

23. A la Procuraduría General de la Nación, acompañar y hacer seguimiento a la formulación e implementación de las acciones u omisiones de las diferentes entidades competentes, orientadas a: (i) la prevención temprana y/o estructural de los factores de riesgo del escenario advertido; (ii) prevenir violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal; (iii) respetar y garantizar libertades civiles y políticas; (iv) prevenir infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y, (v) posibilitar el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y capacidades sociales para la prevención.

Recomendaciones específicas para Manizales:

Además de reiterar las recomendaciones contenidas en la alerta temprana 041-20 se sugiere respetuosamente tener en consideración las siguientes:

24. A la Gobernación de Caldas, para que coordine con alcaldía de Manizales la Fuerza Pública y a Migración Colombia y puedan adelantar la elaboración de las estrategias necesarias en las siguientes recomendaciones:

24.1 Implementar estrategias que permitan un mayor control sobre actividades de ciudadanos extranjeros en el departamento de Caldas.

24.2 Diseñar e implementar campañas que faciliten el acercamiento con la comunidad, que fomenten acciones de prevención temprana e identificación de las problemáticas que afectan la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de la población en especial a NNAJ.

24.A la Fiscalía General de la Nación ejecutar acciones coordinadas que permitan esclarecer los autores y móviles de desapariciones forzadas en el municipio. Así como adelantar acciones que permitan identificar, individualizar y judicializar a los responsables de ese delito en los términos legales.

25. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, para que en un plazo no superior a tres meses pueda dar a conocer a las autoridades administrativas y territoriales de Manizales un balance que permita determinar de forma coordinada la ejecución de rutas prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas adolescentes y jóvenes, así como la implementación de estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la nuevas modalidades de uso y utilización en sus tres niveles o escenarios: prevención temprana, prevención urgente y prevención en protección.

Recomendaciones específicas para Pereira:

Reiterar las recomendaciones contenidas en la alerta temprana 041-20.

26. A la Gobernación de Risaralda, para que coordine con alcaldía de Pereira, Fuerzas Militares y de Policía la estrategia de refuerzo e implementación que logre una mayor presencia de uniformados de manera constante en las zonas identificadas por la Alerta



Temprana, las cuales continúan en riesgo de acciones por grupos armados ilegales que afecten derechos fundamentales de la población civil que reside en dicho el territorio urbano.

27. A la Gobernación de Risaralda, por medio de la Secretaría de Gobierno Departamental para que coordine con Alcaldía de Pereira, Secretaría de Gobierno Municipal, Secretaría de Desarrollo Social, Fuerzas Militares y de Policía, y puedan adelantar el diseño e implementación de campañas que faciliten el acercamiento con la comunidad y que fomenten acciones de prevención temprana e identificación de las problemáticas que afectan la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de la población en especial a NNAJ.

28. A la Fiscalía General de la Nación, activar de manera urgente acciones coordinadas que permitan esclarecer, identificar, individualizar y judicializar a los responsables de los homicidios y desapariciones forzadas que se han venido presentando en la ciudad de Pereira con posterioridad a la AT.

29. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, coordinar en las zonas identificadas en la AT rutas de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas adolescentes y jóvenes y la implementación de estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en las nuevas modalidades de uso y utilización.

30. Al Ministerio de Salud y Protección Social, orientar a la Gobernación de Risaralda, a la Alcaldía de Pereira en la correspondiente coordinación con las EPS e IPS, la atención médica integral, prioritaria y urgente ante casos de violencia sexual registrada a niñas, jóvenes y mujeres víctimas.

Cordialmente,

RICARDO ARIAS MACÍAS

Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de DD.HH y DIH - SAT

Proyectó: Carolina Rodríguez
Revisó: Laura Barona, Camilo Carrillo
Autorizó: Ricardo Arias.