



Bogotá D.C., septiembre 22 de 2022

Doctor
GUSTAVO GARCÍA FIGUEROA
Viceministro General del Interior
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 N.º 017-22 a la Alerta Temprana de Inminencia N.º 003 de 2022 para el municipio de Dosquebradas, Risaralda.

Respetado Señor Viceministro:

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 3º, 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 6º 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.

El SAT da aplicación a los principios dispuestos en el artículo 3° del Decreto 2124 de 2017, para realizar la observación de la reacción rápida ante las situaciones de riesgo advertidas, tales principios como la imparcialidad¹, confidencialidad² y participación³, por tal razón el seguimiento es la respuesta final a la triangulación de la información recepcionada por la Defensoría del Pueblo salvaguardando el cumplimiento y materialización de los principios que la rigen.

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.

Ahora bien, es preciso recordar que el presente seguimiento se adelanta ante un riesgo inminente, puesto que la AT 003-22 fue catalogada como una alerta de inminencia para el municipio de Dosquebradas, lo que supone una respuesta de reacción rápida por parte de la institucionalidad para la protección de los derechos humanos de la población involucrada en el documento de advertencia.

Igualmente, 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.

¹ Imparcialidad: El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida realizará las labores de monitoreo y alerta de situaciones de riesgo basado en criterios objetivos de acopio y análisis de información.

² Confidencialidad: La información copiada en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida tendrá carácter confidencial en las materias previstas por la Constitución Política y la ley.

³ Participación: El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida tendrá en cuenta las informaciones y solicitudes de la sociedad civil, incluyendo movimientos y organizaciones políticas y de derechos humanos.



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. 003-22.

1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

A continuación, se presenta el informe de seguimiento de la respuesta institucional con ocasión del escenario de riesgo inminente definido en la Alerta Temprana 003 de 2022. 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:

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidades}}{\text{Factores Protectores}^*}$$

*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 este 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 internacionales⁴ en la materia⁵ y en nuestra Constitución Política⁶.

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:

⁴ 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”.

⁵ 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 cobija a todas las instituciones del Estado”.

⁶ 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.”.



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.
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 constatación⁷. Es preciso referir 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, aclarando que la relación de entidades a continuación refleja las únicas respuestas de entidades vinculadas a la AT 003-22, pese a que se requirió información a todas las entidades recomendadas en la misma.

Tabla 2. Respuestas y solicitudes de información institucional

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Alcaldía Municipal de Dosquebradas- Secretaría De Educación - Área De Calidad Educativa	29 de abril de 2022	05 de mayo de 2022
ICBF - Centro Zonal Dosquebradas	29 de abril de 2022	06 de mayo de 2022
Ministerio De Trabajo- Municipio De Dosquebradas - Inspeccion De Trabajo Del Municipio De Dosquebradas	29 de abril de 2022	02 de mayo de 2022 09 de mayo de 2022

⁷ Constatación en terreno, entendiendo esta como la etapa en la cual, tras recibir 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 territorio, verificando y ampliando la información allegada por las entidades.



Personería Municipal de Dosquebradas - Delegación Civil Y Penal Encargada	29 de abril de 2022	05 de mayo de 2022
Policía Nacional - Metropolitana De Policía Pereira	29 de abril de 2022	09 de mayo de 2022
Servicio Nacional De Aprendizaje - Regional Risaralda	29 de abril de 2022	05 de mayo de 2022
Unidad Nacional De Protección -UNP Dirección General	29 de abril de 2022	12 de mayo de 2022

El periodo sobre el cuál se solicitó el reporte de la información comprende entre el 26 de enero de 2022 al 30 de abril de 2022, teniendo presente que las alertas de inminencia demandan una respuesta rápida ante el riesgo. Con un total de siete (7) respuestas allegadas por parte de las entidades, tanto de entidades de orden nacional como de las entidades territoriales del departamento de Risaralda y del municipio de Dosquebradas. En consecuencia, es a partir de las medidas que fueron reportadas en el instrumento de seguimiento, dentro de los términos establecidos (ver tabla 2), 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 vinculadas a la Alerta.

Entidad	No. de medidas reportadas	%
Alcaldía Municipal de Dosquebradas- Secretaría De Educación - Área De Calidad Educativa	1	4,2%
ICBF - Centro Zonal Dosquebradas	1	4,2%
Ministerio De Trabajo- Municipio De Dosquebradas - Inspeccion De Trabajo Del Municipio De Dosquebradas	4	16,7%
Personería Municipal de Dosquebradas - Delegación Civil Y Penal Encargada	3	12,5%
Policía Nacional - Metropolitana De Policía Pereira	2	8,3%
Servicio Nacional De Aprendizaje - Regional Risaralda	10	41,7%
Unidad Nacional De Protección - UNP Dirección General	3	12,5%
Total	24	100%

A su vez, estas 24 medidas presentan la siguiente concentración (ver tabla 4) por recomendación:

Tabla 4. Relación de medidas reportadas por Recomendación

Recomendación	Entidades vinculadas	
	No. de medidas	%
1. A la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), tramitar de manera INMEDIATA ante las autoridades competentes, ésta Alerta Temprana, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial étnico y de género, acorde con lo establecido en el Decreto 2124 del 2017, con el fin de promover y adoptar las medidas urgentes de prevención y protección ante las situaciones de riesgo y amenaza de la población residente en el territorio focalizado.	0	0,0%
2. Al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional y Ejército Nacional en coordinación con la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas, reforzar las medidas de seguridad ya implementadas que permita garantizar, prevenir de forma eficaz, oportuna e inmediata cualquier acto que ocasione atentados contra la vida e integridad física de la población residente.	1	4,2%
3. A la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas replantear y/o evaluar si los planes y proyectos creados para mitigar el contexto de violencia existente, cumplen con los parámetros de enfoque diferencial, étnico, etario y de género, y de ser necesario, se implementen nuevas estrategias para que de manera integral y oportuna se proteja a la población en situación de riesgo evidenciada en este documento.	0	0,0%
4. A la Gobernación de Risaralda, a la Alcaldía del Municipio de Dosquebradas, al ICBF seccional Risaralda y la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Dosquebradas adoptar e implementar de manera URGENTE medidas y rutas encaminadas a fortalecer las ya existentes y garantizar la salvaguarda, prevención y protección, así como el restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectados por el accionar violenta de grupos armados ilegales en las comunas identificadas en esta Alerta.	0	0,0%



Recomendación	Entidades vinculadas	
	No. de medidas	%
6. A la Personería Municipal de Dosquebradas, realizar acompañamiento, asesoría y seguimiento constante a casos en los que se evidencian sistemáticas violaciones a Derechos Humanos y realizar la gestión institucional requerida que permita el goce efectivo de derechos en lo que respecta al cumplimiento de las medidas de prevención y protección a la población civil.	3	12,5%
7. A la Fiscalía General de la Nación, adelantar e impulsar el ejercicio de la acción penal, efectuando las investigaciones pertinentes y judicializar a los responsables de delitos como amenazas, atentados contra la vida e integridad física, vinculación y utilización ilícita de NNA, homicidios y desplazamientos forzados, perpetrados por los grupos armados ilegales que tienen presencia en las zonas focalizadas en la presente Alerta Temprana. Asimismo, se recomienda potenciar los planes de investigación que permitan determinar los puntos de las desapariciones que se han presentado en el Municipio de Dosquebradas. Esto con el fin de esclarecer este fenómeno que ha tomado lugar en el área advertida, y que además constituye un riesgo inminente para la población bajo la influencia y control del GAI.	0	0,0%
8. A la Procuraduría General de Nación – Regional Risaralda en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, realizar seguimiento a la respuesta institucional en el marco de las recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo en la presente Alerta Temprana.	0	0,0%
9. A la Unidad Nacional de Protección –UNP- y la Policía Nacional, revisar y reevaluar los esquemas de protección asignados a los líderes sociales, comunitarios, defensores de DH y otras personas protegidas y verificar si las medidas establecidas son procedentes de acuerdo con la labor y actividades que ejercen en el contexto actual de violencia que se registra en el Municipio de Dosquebradas.	3	12,5%
10. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en articulación con la Alcaldía Municipal de Dosquebradas y la Secretaría de Gobierno Municipal, fortalecer los programas de atención a las víctimas desde los diferentes enfoques diferenciales (poblacionales, étnico, etario y de género) para el acceso efectivo y oportuno a la oferta Institucional, garantizando la asistencia, atención y reparación en el territorio para la búsqueda del restablecimiento de sus derechos, así como la asignación de recursos para la atención integral e inmediata a las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, y para aquellas familias que requieren abandonar el territorio	0	0,0%
11. A los Ministerios del Trabajo y Educación en coordinación con la Gobernación de Risaralda, Alcaldía de Dosquebradas y las Secretarías de Educación Departamental y municipal y al Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- para que promuevan y/o fortalezcan la oferta educativa y laboral a los jóvenes, como estrategia de prevención al incremento del desempleo y protección frente a la delincuencia juvenil, el consumo de sustancias psicoactivas y el reclutamiento, uso y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales que hacen presencia en la región.	15	62,5%
12. A todas las autoridades civiles, a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad del Estado concernidos, en atención a los artículos 282 y 283 de la Constitución Política de 1991 y a los artículos 15 y subsiguientes de la Ley 24 de 1992, informar periódicamente 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 descrita.	1	4,2%
Vacías	1	4,2%
Total	24	100,0%

2. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO:

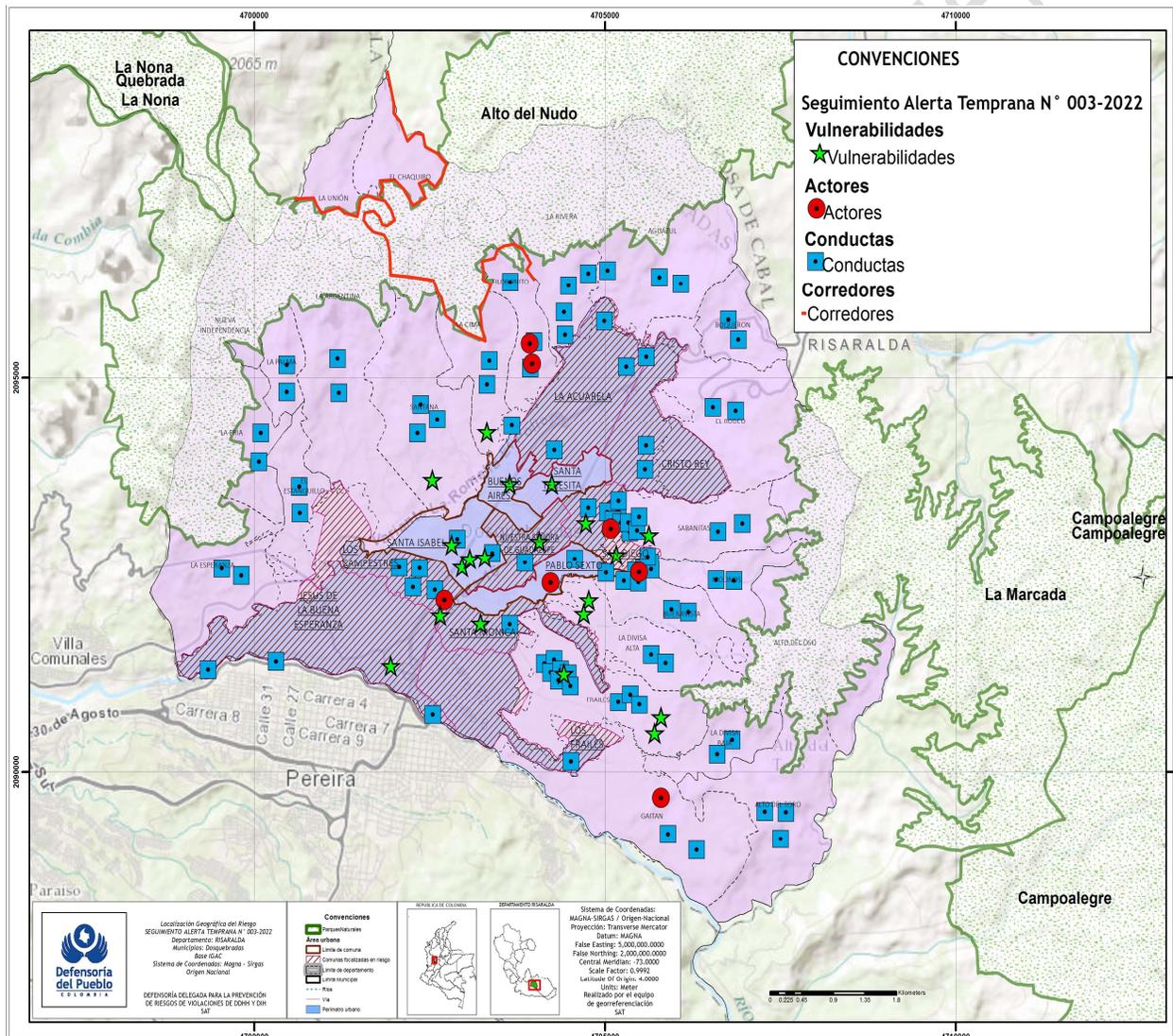
La Alerta Temprana objeto del presente informe de seguimiento, tiene como base las labores de monitoreo y seguimiento promovidas por la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, con el fin de registrar el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana 003-22 emitida el 25 de enero de 2022. En ella, se evidenció y advirtió el escenario de riesgo inminente en la que se ve expuesta la población civil a sus derechos fundamentales como la vida, la libertad e integridad personal, los cuales se ven reflejados en los homicidios contra la población civil, las amenazas (algunas de ellas con fines extorsivos), el secuestro o desaparición forzada, el reclutamiento, uso y utilización ilícita de NNA y el desplazamiento forzado principalmente intraurbano de un aproximado de 142.000 personas residentes en los barrios y corregimientos registrados y distribuidos en las Comunas 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12 y los corregimientos La Marcada y La Serranía del Alto del Nudo, correspondiente al 63.52% de la población general del municipio



de Dosquebradas (Risaralda), ante el incremento de las acciones violentas por parte del grupo armado organizado - GAO sucesor del paramilitarismo denominado La Cordillera.

Con posterioridad a la emisión de la AT, se ha podido establecer que, con ocasión a los nuevos hechos registrados, el nivel de riesgo **ALTO** se mantiene y tiende a **INCREMENTARSE** ante la exacerbación de las acciones por parte del GAO La Cordillera y otros grupos delincuenciales, presentes en el territorio. Como parte del monitoreo se adelantó un ejercicio de cartografía que permitió evidenciar y corroborar la vigencia del riesgo, identificando los territorios donde se ha dado la exacerbación del mismo, tal y como se mencionó en párrafo inmediatamente anterior.

Mapa N° 1: Zonas de riesgo y presencia actores armados municipio de Dosquebradas (Risaralda)



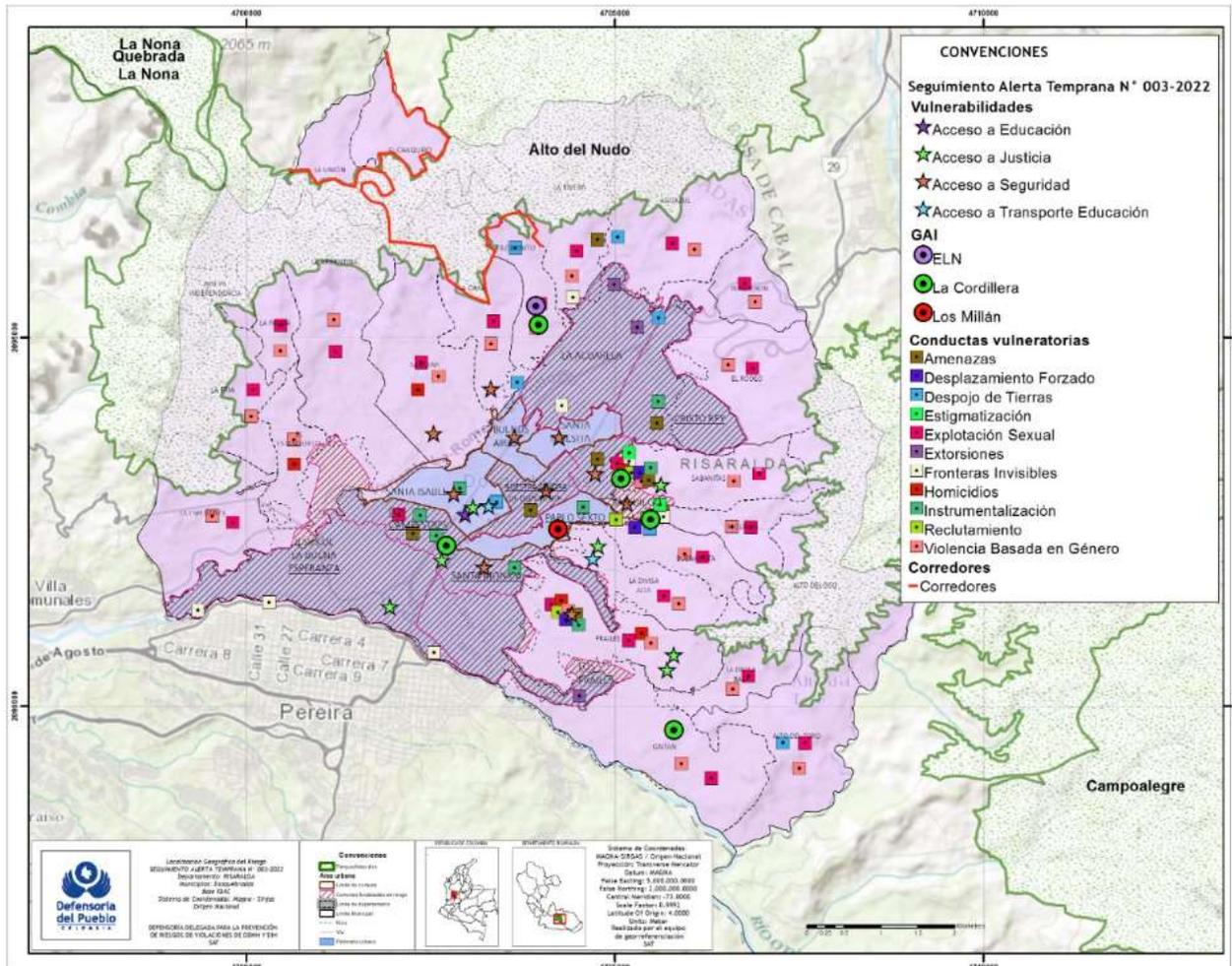
La actualización de zonas y GAI en el territorio, permite visibilizar cómo se ha extendido su presencia y accionar, ocasionando con ello, el posible incremento de las afectaciones y





violación a derechos fundamentales de la población civil residente en el área urbana y suburbana, así como el área rural del municipio de Dosquebradas.

Mapa N° 2: Actores armados ilegales y conductas Vulneratorias en el municipio de Dosquebradas (Risaralda)



Las convenciones en el mapa N° 2, actualiza e identifica nuevas zonas riesgo, presencia de actores armados ilegales - GAI Los Millán y La Cordillera y, presuntamente, el ELN, ocasionando que hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, el despojo de tierras (principalmente en veredas del corregimiento Alto del Nudo), reclutamiento, uso y utilización ilícita de menores de edad, y trata de mujeres con fines de explotación sexual - bajo la modalidad del delito de trata de personas- de hecho, este despacho ha recibido información de mujeres migrantes obligadas al matrimonio servil. Los hechos previamente mencionados han generado barreras invisibles de territorialidad que han obligado a los mismos residentes del área urbana y suburbana de este municipio a restringir su movilidad, por ejemplo, han determinado horarios de entrada y salida en los barrios. A su vez, se ha percibido un incremento del 76.19% de amenazas contra líderes y lideresas comunales en comparación a los otros 13 municipios del departamento de Risaralda, esto con posterioridad a la emisión de la AT 003-22. De esta manera podemos dar cuenta de los siguientes hechos victimizantes:





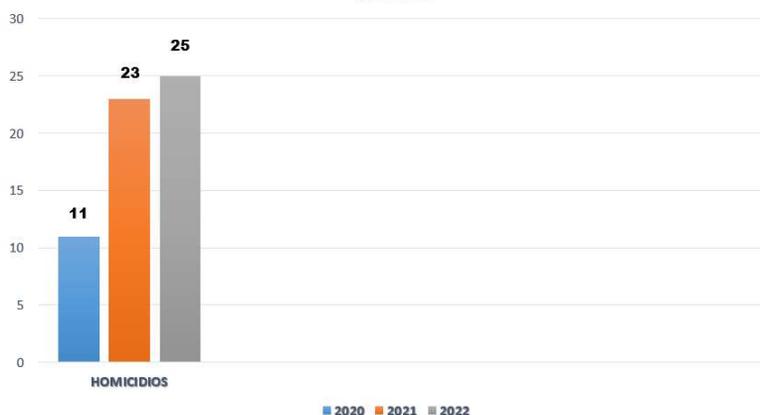
2.1. HOMICIDIOS A POBLACIÓN CIVIL

A partir de la información suministrada por la Policía Metropolitana de Pereira - MEPER y la Secretaria de Gobierno Departamental de Risaralda, los homicidios a Población Civil en el municipio de Dosquebradas tiende a incrementarse en el lapso comprendido de enero a junio, esto para los años 2020 a 2022.

En el año 2020, durante el aislamiento por el COVID-19, se registraron 11 homicidios; en 2021 se tuvo conocimiento de 34, registrando un incremento del 52.76% al año anterior; y finalmente, en el 2022, con posterioridad a la emisión de la AT 003-22 el 25 de enero de 2022 (con corte a agosto), se han registrado 28 homicidios en lo corrido del año.

Entre los casos emblemáticos se encuentran los perpetrados contra líderes defensores de derechos humanos, mujeres y población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa - OSIGD: i) Una joven de 21 años fue asesinada en el sector de la Badea el 25/03/2022; ii) el líder Jairo de Jesús Quintero Castañeda, residente en el municipio de Dosquebradas, fue reportado como desaparecido el 29/03/2022 y posteriormente su cuerpo sin vida apareció dos (2) días después (31/03/2022) en la vereda Boquía, zona rural de Pereira (Risaralda), el cual presentaba heridas ocasionadas con arma corto punzante en su pecho y cuello, además de hematomas en varias partes de su cuerpo; iii) el 9/05/2022 en el sector conocido como “la vía al Pollo”, en zona suburbana del municipio de Dosquebradas, fue hallado el cuerpo sin vida de Jonathan Flores, un hombre perteneciente a la población OSIGD; iv) y el 20/08/2022 homicidio con arma corto punzante contra el dirigente comunal, dignatario de la Junta de Acción Comunal del barrio Galaxia, Elmer Castañeda registrado en su oficina, ubicada en la Manzana Uno del barrio Galaxia, área urbana del municipio de Dosquebradas.

CUADRO COMPARATIVO
2020-2021
Año 2022 (a corte 13 de agosto de 2022)
ATENTADOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA
HOMICIDIOS



Fuente: Policía Metropolitana de Pereira
Secretaria de Gobierno Departamental de Risaralda

Estos atentados contra la vida e integridad física continúan perpetrándose en las zonas ya advertidas en la AT, tales como los barrios como San Diego y Guadualito (El Ensueño), La Esneda, El Balso, San Judas, La Romelia, Los Pinos, Lusitania, El Limonar, La Pradera, El Martillo, La Badea, El Progreso, Camilo Torres, Campestre B, El Japón, Martillo, Frailes, Pueblo



Sol, La Graciela, Las Vegas, Los Pinos y sector La Popa, y en la zona rural en veredas como Filo Bonito Alto y Bajo, La Unión, Sabanitas, Buena Vista, El Estanquillo, La Esmeralda, Gaitán como consecuencia del accionar del GAI denominado La Cordillera, quien actúa, y ejerce violencia directa, a través de terceros (bandas criminales o delincuenciales más pequeñas y locales). Lo que facilita no solo su accionar y expansión o consolidación del control territorial, sino también tener un bajo perfil frente a las autoridades, quienes en ocasiones reducen el escenario de riesgo a situaciones de criminalidad urbana o inseguridad. Cuando ha resultado evidente que las afectaciones y vulneraciones a la población civil son sistemáticas.

2.2. AMENAZAS Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

La AT 003-22 evidenció que *“La Cordillera y otros grupos delincuenciales con el fin de obtener “colaboración”, apoyo y en otros casos financiamiento, al recibir la negativa o rechazo por parte de sus víctimas, optan por la amenaza directa o atentado contra la vida, generando con posterioridad en la mayoría de los casos desplazamientos forzados. Los sectores poblacionales con mayor riesgo son líderes y lideresas comunales, sociales, defensores de derechos humanos y con enfoque étnico (afrodescendientes), al parecer relacionado con las actividades propias de su liderazgo”* (Pág. 6)

La Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas continúa observando con preocupación la situación de violencia en la que se encuentra expuesta no sólo los líderes y lideresas comunales, sociales y defensores de derechos humanos, sino los Jueces de Paz, miembros de la Mesa Municipal de Víctimas, líderes ambientales, migrantes y población OSIGD residentes en el municipio de Dosquebradas (Risaralda), ante el inminente incremento de amenazas contra ellos y la población civil en general.

A la fecha se tiene información de un aproximado de 42 líderes amenazados (10 personas más con posterioridad a la emisión de la AT), algunos de ellos se han visto obligados a salir del país ante el incremento del riesgo que enfrentan en el municipio. Varios han solicitado a la Unidad Nacional de Protección la evaluación de su nivel de riesgo, y aunque algunos ya tienen esquema, ha sido reiterado el sentimiento de falta de celeridad y oportunidad en la respuesta de la entidad frente al nivel de riesgo que enfrentan. Con relación al panorama descrito, los líderes afectados han optado por no dar a conocer su riesgo o hechos sobrevinientes y menos aún, instaurar las respectivas denuncias por temor a represalias por parte del GAO La Cordillera o de miembros de grupos delincuenciales que dependerían de dicha estructura ilegal, ya que en vista de la demora para la implementación de las medidas de protección - según cada caso-, el hecho de denunciar, termina por incrementar el riesgo de forma desmedida y varios han optado por no arriesgarse compartiendo información clave con las autoridades.

Es de resaltar el caso de las amenazas proferidas contra uno de los líderes que participaron el 28/01/2022 de la sesión de la CIPRAT de la AT 003-22, recibiendo el 12/02/2022 en su lugar de residencia, un sufragio con el mensaje: *“Q.E.P.D. [...]”*; el ataque registrado por dos sujetos que se movilizaban en motocicleta contra el líder de víctimas y defensor de derechos humanos junto con su hijo menor de edad, el 6/5/2022 en su lugar de residencia ubicada en el área urbana del municipio; las constantes amenazas contra una mujer, líder social y delegada ante la Mesa Municipal de Víctimas de este municipio, ocasionando que abandonara el país en el mes de junio; y las amenazas contra una mujer presidente de la JAC de una comuna de Dosquebradas.



Dentro de las modalidades de amenazas más recurrentes son aquellas relacionadas al no pago de obligaciones generadas por los conocidos “gota a gota”, los atentados contra la vida e integridad física a los deudores o sus familiares. Dichas extorsiones, cobros ilegales (la usura en los intereses supera el 10%), han ocasionado desplazamientos forzados tanto intraurbano como hacia otros municipios de Risaralda y otros departamentos. Igualmente, las amenazas hacia quienes no respetan las “normas” establecidas en horarios dispuestos para el acceso y tránsito en barrios como Otún (San Judas), El Balso, La Esneda, La Badea e Inquilinos - conocido como Jorge Eliécer Gaitán, Frailes, El Japón, Campestre A y C, Martillo, Nueva Granada, La Soledad, San Diego, Guadualito (El Ensueño), Guadual, El Mirador, Solidaridad por Colombia (sector Casa Grande o Pueblo Sol), Camilo Torres; lugares en donde se han creado “barreras invisibles” de movilidad.

En esas zonas, nadie se “mueve o transita” sin el aval del grupo. Se tuvo conocimiento que quien infrinja la norma está sujeto al pago de una “multa”, y de no cumplirla es declarado “objetivo”. Al parecer esta misma situación se estaría presentado en los dos corregimientos Las Marcadas y Serranía del Alto del Nudo, especialmente en veredas como Comuneros, Alto del Oso, Hortensias, Filo Bonito, La Fría, Estanquillo, La Badea, Bella Vista, Sabanitas y La Rivera. En estas zonas estarían bloqueando las vías de acceso, habrían ubicado los mal denominados “desgüezaderos de carros y motos”. De acuerdo con información dada por residentes, en la vereda Filo Bonito hacia el mes de febrero de 2022, hombres armados, encapuchados, los cuales se movilizaban en motocicletas, se identificaron a personas en esa vereda como miembros del ELN. Al parecer esa información sólo habría quedado entre la comunidad y no existe información entre las autoridades.

A partir de información recaba en el territorio, durante la época de campaña electoral a Congreso y Presidencia de 2022, entre los meses de febrero y junio, fueron objeto de amenaza algunos adeptos o personas afines a una campaña en específico, así como la afectación a vallas publicitarias. Lo más preocupante para la Defensoría del Pueblo es que, al parecer, algunos contratistas y funcionarios del ente territorial habrían sido objeto de presiones e intimidación por medio de la amenaza de no dar continuidad a su relación contractual si votaban por un candidato en especial. Esta dinámica tuvo lugar tanto en las elecciones a Congreso como de Presidencia. No existe denuncia alguna sobre ese caso ante la Fiscalía General de la Nación, pero sí merece la advertencia frente al riesgo de sufrir amenazas, líderes (as) políticos, candidatos y adeptos que no sea afines a campañas de interés de ciertos sectores políticos o del mismo GDO La Cordillera. Igualmente, también es una muestra de la captación y/o influencia sociopolítica del GDO sobre el municipio.

2.3. RECLUTAMIENTO FORZADO, VINCULACIÓN Y UTILIZACIÓN ILÍCITA DE NNA, EXPLOTACIÓN SEXUAL Y TRATA DE PERSONAS.

Desafortunadamente, en el marco de un conflicto armado, el reclutamiento forzado, uso y utilización ilícita de NNA, la explotación sexual y la trata de personas son constantes. Además, son de los hechos victimizantes más invisibilizados por el subregistro, bajo nivel de información y denunciar, y el poco material probatorio que capaz de vincular a las víctimas y a sus victimarios.

El escenario de riesgo para los NNA y jóvenes en la AT 003-22 evidenciaba las constantes afectaciones a este sector población que reside o transita de manera ocasional en barrios de las comunas 1, 8, 9, y 10 del municipio de Dosquebradas. Sin embargo, ante hechos registrados



con posterioridad a la emisión de la AT, se requiere advertir con el fin de prevenir y proteger, todo el municipio de Dosquebradas en su área urbana y rural por el accionar constante y sistemático del GAO La Cordillera y las bandas delincuenciales que actualmente vinculan niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, migrantes, sobrevivientes del conflicto armado y población OSIGD, en su mayoría en condición de vulnerabilidad y quienes con frecuencia enfrentan obstáculos derivados de la complejidad de vivir en hogares disfuncionales. En otros casos la vulnerabilidad radica en que son víctimas de violencia intrafamiliar y sufren violencia basada en género.

Al panorama descrito, se evidencia el posible incremento de: i) consumo de SPA en NNA y jóvenes (tanto en las zonas ya advertidas como en un contexto general del municipio); utilización de menores para el transporte y distribución de estas SPA; ii) uso de menores para fines como “campaneros”, “moscas”, “informantes de las actividades que se realicen en torno a economías ilegales (microtráfico y narcotráfico, contrabando, gota a gota, mantener fronteras invisibles); iii) reclutamiento forzado con fines de explotación sexual. La Defensoría del Pueblo ha realizado acompañamientos en Brigadas de Vigilancia, Protección y Asistencia en el territorio, ha observado el incremento de casos en los que menores de edad son utilizados para la explotación sexual, algunos de ellos pertenecientes a la población OSIGD y población migrante. Algunos de estos casos, estarían ya bajo el seguimiento y responsabilidad de las Comisarías de Familia.

En el espacio institucional del Comité Departamental de Trata de Personas, se tuvo conocimiento de un caso en el que una mujer procedente de Brasil habría sido engañada y obligada bajo la modalidad de “matrimonio servil” a innumerables ataques, agresiones físicas, sexuales y psicológicas por parte de su victimario, quien mediante una red social habría logrado su llegada al municipio de Dosquebradas. Se pudo establecer que el caso había sido tipificado como “violencia intrafamiliar”, ocasionando que la víctima tuviese que regresar junto al victimario, al no tomarse las medidas de prevención y protección como lo amerita la ruta frente a casos de trata de personas. Esto evidencia la necesidad urgente de activar el aparato institucional de manera adecuada para poder garantizar a las mujeres y hombres víctimas de este delito una atención integral y oportuna.

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

3.1. 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 5) se puede apreciar que:

De las medidas reportadas por las entidades vinculadas a la AT 003-22, el 38% ya fueron implementadas, cifra que corresponde a sólo 9 medidas, mientras que el 50% de las medidas reportadas están en implementación y un 13 % de medidas reportadas está pendiente su implementación, es decir, no se han ejecutado aún.



Tabla 5. Estado de implementación.

Entidades por orden territorial	Ya fue implementada		Está en implementación		Está pendiente su implementación		N/A		Total*	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Entidades vinculadas a la Alerta	9	38%	12	50%	3	13%	0	0%	24	100%

Al tratarse de una Alerta Temprana de Inminencia, la respuesta institucional debería suponer una modificación importante sobre el escenario de riesgo advertido, sin embargo, al superar los tres meses las medidas reportadas no logran evidenciar una respuesta rápida que estén directamente ateniendo la inminencia.

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. Es decir, que para una alerta de inminencia se observa aún con mayor atención los efectos de la medida respecto del escenario advertido esperando una respuesta rápida que evite se consuma el riesgo.

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”.

Respecto de las medidas orientadas al cumplimiento de la recomendación (ver tabla 6) descrita en la Alerta Temprana 003-22, se puede evidenciar que las entidades expusieron que de las veinte cuatro (24) medidas reportadas, veintidós (22) han dado cumplimiento a la recomendación.

Tabla 6. Orientación de la medida – sobre la Recomendación

	No. De medidas	%
1. La medida contribuye al cumplimiento de la recomendación	22	92%
2. La medida es imprescindible para el cumplimiento de la recomendación	2	8%
3. La medida da cumplimiento a la recomendación	0	0%
N/A	0	0%
Sin información disponible	0	0%
Total	24	100%

Sin embargo, el cumplimiento de recomendaciones por medio de la aplicación de medidas ante la disminución del riesgo inminente contrasta con las condiciones actuales del territorio advertido, no solo por la descripción del numeral 2 de este informe, sino porque al consultar a la institucionalidad respecto del impacto de las medidas sobre los factores del escenario de riesgo (ver tabla 7) solo el 4% de las medidas, que se traduce en una sola medida, desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo.



Se hace importante en esta instancia mencionar que si bien es una alerta de inminencia, no es menos cierto que el reporte de entidades es significativamente bajo, pues como ya se mencionó previamente se contó con la respuesta de siete (7) entidades, cuando las recomendaciones recaen sobre quince (15) entidades tanto del orden nacional como a nivel territorial, departamental y municipal, lo que preocupa a la Defensoría del Pueblo respecto de la necesidad de atención y activación de medidas que impacten sobre un riesgo inminente como el advertido en el municipio de Dosquebradas en enero de 2022.

Si bien se reconoce el esfuerzo institucional desde la información de las entidades, no necesariamente un número de acciones o actividades se traduce en la mitigación o superación del escenario de riesgo, o sus factores. Se hace importante contemplar las alertas tempranas más allá del cumplimiento estricto de las recomendaciones planteadas y enfocar los esfuerzos en el impacto de la respuesta institucional ante el escenario advertido propendiendo por la mitigación del riesgo.

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. Con un reporte de una medida *“es imprescindible para superar 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 7. Orientación de la medida – sobre los Factores de Riesgo (Amenazas y Vulnerabilidades)

	No. De medidas	%
1. La medida contribuye a superar uno o varios factores del escenario de riesgo	22	92%
2. La medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo	1	4%
3. La medida desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo	1	4%
N/A	0	0%
Sin información disponible	0	0%
Total	24	100%

Cabe anotar que, dentro de la metodología utilizada para el seguimiento de esta Alerta Temprana se realizó una constatación en terreno que se llevó a cabo el miércoles 11 de mayo de 2022 en la ciudad de Pereira, a la cual se convocó a las entidades recomendadas y se implementó una metodología de Café Global para la constatación con participantes de las diferentes entidades involucrada en la AT 003-22. 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 social. Dicha actividad permitió establecer la actualización del escenario de riesgo y los efectos de la intervención institucional en el municipio de Dosquebradas.

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 de 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 que:

Entidades vinculadas a la AT- Celeridad (11 de mayo de 2022)
No existe una claridad sobre la importancia de realizar acciones de forma inmediata ni de la relevancia de implementar medidas con una intencionalidad y alcance de respuesta rápida, si bien adelantan medidas y destacan oferta institucional en cuanto a la prevención, no se evidenció que las acciones citadas fueran dentro del marco de celeridad, máxime cuando se trata de una Alerta Temprana de Inminencia, lo que denota una desconexión entre la relevancia que se le otorgó a un riesgo inminente y la efectiva protección de los DDHH a la población involucrada.

3.2. 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 poblaciones 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.

3.2.1. 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 8. Focalización de las medidas según población beneficiaria.

Grupos poblacionales	No. de medidas	Porcentaje
Niños, niñas, adolescentes y jóvene	17	71%
Adultos mayores	1	4%
Mujeres	2	8%
Personas vinculadas con actividades de liderazgo comunal y social y en defensa de derechos humanos	1	4%
Migrantes	0	0%
Comerciantes (formales e informales)	0	0%
Personas socialmente estigmatizadas (consumidores y expendedores de SPA que incumplen normas)	0	0%
Población afrodescendiente	0	0%
En blanco	3	13%
N/A	0	0%
Total	24	100%



Con base en lo relacionado en la tabla No.8, la Defensoría pudo establecer lo siguiente:

El mayor número de acciones (71%) está destinado a niños, niñas y adolescente; seguido de un 13% de acciones no focalizadas en ninguna población; un 8% de medidas destinadas hacia mujeres; una sola acción para personas vinculadas con actividades de liderazgo comunal y social y en defensa de derechos humanos; y una sola medida destinada a personas adultas mayores. En total, las entidades reportan veinte cuatro (24) medidas focalizadas para las poblaciones citadas.

En conclusión, poblaciones como migrantes con vocación de permanencia, población afrodescendiente, y comerciantes no fueron focalizadas a pesar de estar identificadas en la AT 003-22.

3.2.2. 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.

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 comuna corregimiento: la entidad que presentó mayor claridad sobre las medidas implementadas respecto de la focalización territorial fue la Secretaría de Educación del municipio de Dosquebradas que destacó su accionar en: comuna 1, comuna 3, comuna 5, comuna 6, comuna 8, comuna 12; el Ministerio de Trabajo adelantó medidas hacia las comunas 1,2,3,7,8,9,10, y los corregimientos de la Marcada y Serranía del alto del nudo; y finalmente sólo una medida del SENA registra focalización territorial en las comunas: 9,10 y 11.
- (ii) Respecto a la focalización de medidas a nivel barrio o vereda ninguna entidad describió acciones con tal descripción.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en la AT 003-22 se incluyó en las recomendaciones la articulación de las entidades vinculadas a la Alerta, se hace importante expresar que estás en razón a la descentralización territorial en Colombia, no evidencian una articulación como se estimó al inicio del año 2022. No se evidenció una intención de apoyo o atención más allá de los referentes regionales de entidades como el Ministerio de Trabajo, siendo el único Ministerio del orden nacional aparte de Ministerio del Interior que presentó una respuesta respecto de la Alerta Temprana y que participó de la mesa técnica virtual del instrumento de seguimiento.

Resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo que entidades de orden nacional 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.



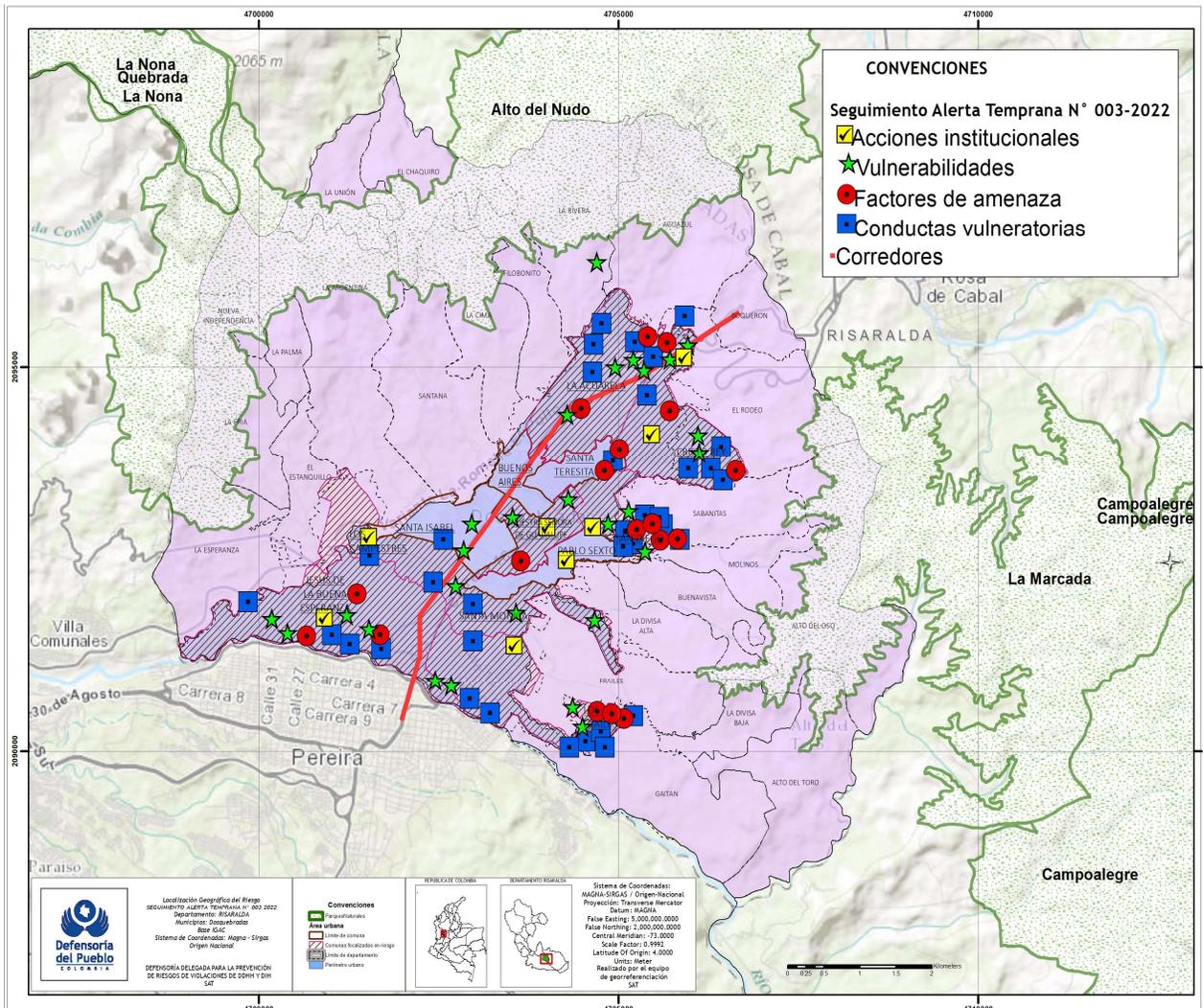
Ahora bien, respecto a la focalización en relación con el ejercicio de constatación con entidades en el cual cada representante de las entidades de Dosquebradas podía diligenciar sobre el mapa del municipio los factores de la ecuación de riesgo (amenazas, vulnerabilidades, capacidades sociales y capacidades institucionales), es decir, podían describir qué actores consideraban que significan una amenaza en virtud de las situaciones descritas en la Alerta Temprana 033-22. También podían señalar condiciones de vulnerabilidad y sus propias acciones o medidas reflejando en las zonas del municipio de Dosquebradas donde haya implementación de alguna. Sin embargo, se puede observar nuevamente la desconexión de la institucionalidad con el territorio advertido respecto al reconocimiento de conductas vulneratorias y actores en determinadas zonas del municipio de Dosquebradas, tal y como se puede notar en los mapas No.3 y No.4 expuestos con la descripción de la institucionalidad frente al territorio, a continuación:

Es importante aclarar que en el mapa No. 3 se refleja la percepción institucional respecto a la gestión en territorio, donde desatacan acciones institucionales en los barrios Jesús de la Buena Esperanza, Santa Mónica, Pablo Sexto, Nuestra Señora de Guadalupe, en la zona entre los barrios Santa Teresita y Cristo Rey. Finalmente, en la parte superior del barrio La Acuarela es necesario aclarar que dicha intervención es en virtud de su plan de trabajo como administración municipal, más no en virtud de las conductas y vulneraciones descritas en el documento de advertencia.

Es decir que, la institucionalidad se limitó a exponer sobre el mapa su gestión y plan de acción, pero no involucró en ninguna medida las situaciones de vulnerabilidad en los territorios advertidos en virtud de la AT 003-22, lo que impidió ampliar la información ya reportada en la respuesta institucional respecto de focalización de las medidas implementadas o en implementación. Lo que también demuestra una baja recepción de las diferentes percepciones y vivencias del territorio expuestas en el documento de advertencia, y termina por limitar la acción institucional en tanto el objetivo sea dar un parte de calma que no experimenta la población civil.



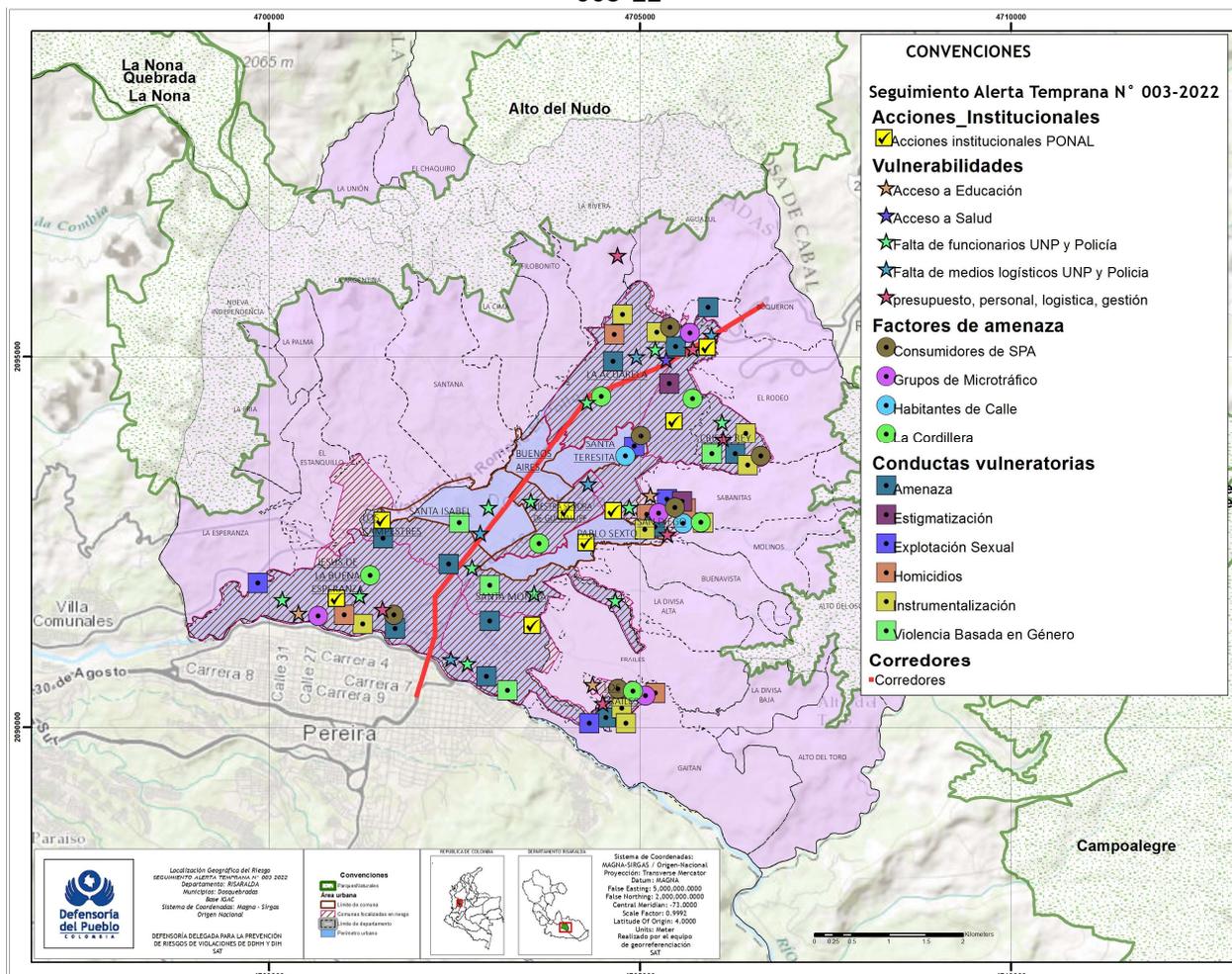
Mapa No. 3 Percepción institucional frente al territorio advertido tras la emisión de la AT 003-22



Por su parte el mapa No. 4 expone la percepción institucional respecto de actores armados, vulnerabilidades y conductas. Llama la atención de la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, el desconocimiento - o negación- por parte de las entidades del municipio de Dosquebradas en relación con los actores armados que operan en el territorio advertido, puesto que la institucionalidad refiere como “actores” a las personas que consumen SPA, estos sin ninguna descripción adicional a la mera estigma por el consumo; grupos de microtráfico (a los cuales no identifican ni detallan) y a los habitantes de calle de quienes la institucionalidad no refiere alguna conducta o hecho concreto para representar una amenaza ya que no se han registrado delitos o instrumentalización directa para la comisión de conductas punibles. Sin embargo, por su habitabilidad en las calles son estigmatizados como fuente de amenaza, desconociendo que estos últimos son población bajo su tutela y atención como administración y no agentes del riesgo que se describe en el la AT de Inminencia 003-22.



Mapa No. 4 Percepción institucional de actores, vulneraciones y conductas tras la emisión de la AT 003-22



Es preciso analizar que, si los actores fuesen sólo consumidores con o sin habitabilidad en calle como exponen las entidades desde su percepción del riesgo, se reitera una contradicción en la información suministrada por las entidades, ya que, como parte de las vulnerabilidades también describe la institucionalidad la falta de personal de la UNP y de la Policía Nacional. Es decir que, si el escenario de riesgo en efecto permaneciera sólo por actores como los consumidores, no se haría necesaria la presencia de más personal de las entidades que lideran la protección ante amenazas y la prevención. Lo que permite visibilizar una desconexión en el ejercicio de constatación con la identificación de los actores que son generadores de amenaza a los DDHH, y por el contrario se denota la estigmatización hacia grupos poblacionales que más que ser actores de amenaza, son objeto de protección en sus derechos fundamentales dentro el marco constitucional.

También preocupa a la Defensoría del Pueblo cómo la desconexión entre las administraciones municipales con su territorio y población agudiza la vulnerabilidad y por consiguiente futuras violaciones de DDHH en el municipio de Dosquebradas. Aunado a ello, es preciso resaltar que las entidades que participaron en la etapa de constatación destacan conductas como amenazas en los barrios: Santa Mónica, La Acuarela, Los Campestres, Los Frailes, San Diego y Cristo Rey;



estigmatización (San Diego y La Acuarela; explotación sexual (San Diego, Santa Teresita y a las zonas límites de Jesús de la Buena Esperanza); homicidios (San Diego, La Acuarela, Jesús de la Buena Esperanza y Los Frailes); instrumentalización (La Acuarela, Cristo Rey, San Diego, Jesús de la Buena Esperanza y Los Frailes); y violencia basada en género (Santa Isabel, Cristo Rey, Santa Mónica y cerca de Los Frailes). Se destaca el reconocimiento del municipio de Dosquebradas como corredor de explotación sexual, ya que es atravesado por una ruta desde Pereira hasta el Boquerón.

3.2.3. 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 sólo la población integrada por niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la Alerta Temprana 003-22, fueron focalizados respecto a su ámbito geográfico, es decir, tienen acciones direccionadas hacia sus características específicas vinculadas a sus territorios (ver tabla 9).

Así las cosas, tras la recepción de información se observa que las medidas aplicadas no involucran, respecto del ámbito geográfico, a las siguientes poblaciones: mujeres, adultos mayores, población afrodescendiente, migrantes, personas socialmente estigmatizadas (consumidores y expendedores de SPA que incumplen normas), comerciantes y personas vinculadas con actividades de liderazgo comunal y social y en defensa de derechos humanos. La desprotección y falta de garantías en la protección de los DDHH de este último grupo poblacional resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo, puesto que en el documento de advertencia se destaca la inminente necesidad de adelantar medidas de protección con ese enfoque.

Tabla 9. 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	Atención focalizada con ámbito geográfico
Niños, niñas, adolescentes y jóvene	4
Adultos mayores	-
Mujeres	-
Personas vinculadas con actividades de liderazgo comunal y social y en defensa de derechos humanos	-
Migrantes	-
Comerciantes (formales e informales)	-
Personas socialmente estigmatizadas (consumidores y expendedores de SPA que incumplen normas)	-
Población afrodescendiente	-
En blanco	-
N/A	-
Total	4

Por lo expuesto anteriormente se observa que, tras la emisión la Alerta Temprana, la valoración global (poblacional y geográfica) del indicador focalización reportada es de un cumplimiento **bajo**, entendido que la focalización poblacional respecto del ámbito geográfico es prácticamente nula para la mayoría de los grupos poblacionales relacionados en el documento



de advertencia y solo cuatro (4) de las veinticuatro (24) medidas reportadas refiere a una población respecto de su territorio.

Entidades vinculadas a la AT- Focalización
(11 de mayo de 2022)

Si bien es cierto, en el ejercicio de constatación fue mucho más clara la distinción de focalización poblacional y territorial, no es menos cierta la desconexión entre la institucionalidad y los contextos del territorio y la población involucrados en el documento de advertencia, puesto que sólo una entidad reconoció la falencia presentada con población niños, niñas, adolescentes y jóvenes no escolarizados, quienes no tienen ninguna atención directa en materia de prevención y protección en garantía de sus DDHH.

En la constatación se observó cómo las mesas de trabajo planteadas por la institucionalidad no logran tener impacto por su poca frecuencia y carente enfoque. Sin embargo, no es menos cierto el esfuerzo institucional por la presentación de oferta institucional general en el municipio de Dosquebrada, que también es importante rescatar.

3.3. 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 003 de 2022.

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 protectores; 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.

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

Del total de las 24 medidas reportadas de entidades vinculadas a la Alerta, el 88% de las medidas ayudan a superar la amenaza según percepción de las entidades, y un 2% en el cual las entidades expresaron que la medida no contribuye a superar el escenario de riesgo, y un 4% no registraron información al respecto (ver tabla 10). No existe correspondencia o descripción alguna a la protección de algún derecho de forma específica descritos por la Corte Constitucional⁸ como derechos fundamentales, tales como la vida, integridad, la libertad y la seguridad.

⁸ 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”



Entre tanto, indican que diez (10) medidas (equivalentes al 42%), no responden con claridad a ninguna amenaza, el 17 % refiere a medidas que no tienen claridad respecto de la amenaza y en igual porcentaje aquellas medidas que no suministra ninguna clase de información respecto de este factor de riesgo. El 13% es parcialmente claro y no describe una amenaza directa sobre la cual recaiga la aplicación o implementación de la medida; sólo el 8% de las medidas en efecto supera una amenaza, según describen las entidades en su accionar sobre el escenario de riesgo respecto de las medidas implementadas y en implementación, y finalmente un 4% expresa vulnerabilidades (ver tabla 11).

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 42% 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.

Tabla 10. Medidas que contribuye a superar la amenaza(s).

Descripción	No. Medidas	%
Si	21	88%
No	2	8%
N/A	0	0%
(en blanco)	1	4%
Total	24	100%

Tabla 11 Descripción de la Amenaza(s) a la cual está orientada o responde la medida.

Descripción	No. Medidas	%
No se suministra información	4	17%
No responde a ninguna amenaza	10	42%
No es claro qué amenaza apunta	4	17%
Aplica a vulnerabilidades identificadas	1	4%
En efecto supera una amenaza	2	8%
Es parcialmente claro a que amenaza apunta, no la describe de forma directa	3	13%
Total general	24	100%

En consecuencia, se reconoce el esfuerzo realizado por las entidades que han reportado medidas. Sin embargo, dichos esfuerzos son insuficientes o no cumplen con la superación de las amenazas que aquejan a la población advertida en la AT 003-22 como lo son el reclutamiento, el uso y utilización de NNA por parte de grupos al margen de la ley y de economías ilegales, trata de personas, desplazamiento forzado y amenazas contra la vida de líderes sociales.

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

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



Tabla 12. Medidas que contribuyen a superar las vulnerabilidades

Descripción	No. Medidas	%
Si	21	88%
No	1	4%
N/A	1	4%
(en blanco)	1	4%
Total	24	100%

Tabla 13. Descripción de la Vulnerabilidad(es) a la cual está orientada o responde la medida

Descripción	No. Medidas	%
No se suministra información	3	13%
No responde a ninguna vulnerabilidad(es)	10	42%
No es claro qué vulnerabilidad(es) apunta	4	17%
Aplica a amenazas identificadas	4	17%
Responde a una vulnerabilidad(es)	3	13%
Total general	24	100%

Del total de las medidas reportadas (24), las entidades indican que veintiún (21) medidas (que equivalen al 88%) contribuyen a superar una vulnerabilidad, el 4% que corresponde a una (1) medidas no contribuyen en ese mismo sentido, otro 4% (1 medida) en la cual las entidades consideran que no aplica esta consideración y también con un 4% (1 medida) la institucionalidad no se refirió (ver tabla 12). Esto significa que según la percepción de las entidades el 88% de sus medidas sí contribuyen a superar la vulneración de derechos, y sólo el 4% no contribuye, mientras el 8% de las medidas no tienen relación alguna con el factor de vulnerabilidad.

Al igual que con el registro de medidas respecto de las amenazas del aparte anterior, nuevamente existe una falta de correspondencia entre la percepción institucional de las medidas que contribuyen a superar las vulnerabilidades y la descripción de la vulnerabilidad hacia la cual va orientada la medida, puesto que las entidades señalaron que: el 42 % de estas (10 medidas) no responden a ninguna vulnerabilidad, a tal punto que sólo 3 medidas (13%) del reporte evidencia responder a una vulnerabilidad. El 17 % (4 medidas) no expresan claridad hacia cuál vulnerabilidad se dirige su accionar, al igual de un 17% (4 medidas) que se dirigen más hacia amenazas que hacía vulnerabilidades; y finalmente un 13% (3 medida) sin ningún registro de información respecto de las vulnerabilidades (ver tabla 13).

Por lo anterior, se puede observar una descoordinación respecto de la identificación de vulnerabilidades por parte de las entidades vinculadas a la Alerta, ya que si bien reportan que las medidas se orientan de forma afirmativa a la superación de éstas con un 88%, resulta contradictorio que el 42% no responda a ninguna vulnerabilidad de forma concreta. Esto puede permitir ver una limitada comprensión de las vulnerabilidades, por lo que focalizar sus esfuerzos en este factor puede generar contradicciones, siendo un punto a mejorar para las entidades vinculadas a la Alerta en relación con su accionar en el escenario de riesgo advertido.



3.3.3. Orientación estratégica hacia el factor protector “desarrollo de Capacidades Sociales e Institucionales para la Prevención (CIP)”^{9 10}.

Ante el panorama de violencia y el incremento de víctimas en el marco de las acciones armadas perpetradas en el municipio de Dosquebradas por la presencia y accionar de GAI, la sociedad civil ha impulsado la conformación y fortalecimiento de diferentes organizaciones (colectivos, fundaciones y asociaciones) que les ha permitido el reconocimiento en la defensa, promoción y divulgación de derechos humanos a través de liderazgos comunales, ambiental, víctimas, juventud, población OSIGD, sindical, adulto mayor, sindicalistas, mujer y género.

Estas capacidades sociales tienen su asiento institucional en la Mesa Municipal de Víctimas, comités y subcomités de prevención, ASOJUNTAS y organizaciones legalmente constituidas de población sexualmente diversa, entre otros, logrando generar liderazgos principalmente en jóvenes en un rango de edad de 18 a 25 años. Sin embargo, pese a la existencia de estos liderazgos sociales, la respuesta institucional, al parecer no ha respondido de manera integral o adecuada ante la configuración de nuevos escenarios de violencia (amenazas) y para algunos líderes, nuevos hechos sobrevinientes que incrementan sus niveles de riesgo. Los liderazgos de la región han encontrado obstáculos y riesgo en sus actividades, y se aprovecha para resaltar la importancia de generar redes de apoyo para multiplicar sus esfuerzos desde diferentes sectores.

Ahora bien, contemplando el bloque de constitucionalidad en Colombia¹¹, 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 Políticos¹² y la Convención Americana¹³. 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.

En ese orden, respecto de la capacidad técnica por parte de las entidades que reportaron información en virtud de la Alerta Temprana 003-22 se pudo analizar que:

⁹ 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”.

¹⁰ 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].

¹¹ 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.

¹² El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.

¹³ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972.



Cuando se indaga por la capacidad institucional respecto de la capacidad social de la población, y las observación de las medidas que se direccionan a reducir la desconexión entre los movimientos, colectivos, asociaciones, fundaciones y toda expresión social de protección, promoción de derechos e incluso apoyo por parte de organismos internacionales con la institucionalidad, se encontró que de las veinte cuatro (24) medidas reportadas, por parte de la institucionalidad se señaló que el 83% (20 medidas) contribuyen de forma afirmativa con las capacidades sociales (ver tabla 14), el 8% que corresponde a tres medidas (2) no hacen referencia a capacidades sociales para la prevención en los términos definidos en el Decreto 660 de 2018¹⁴, sin un reporte del 4% respectivamente para la descripción en blanco o sin aplicación de respuesta, cada uno con una medida.

Tabla 14. Medidas que contribuye a las Capacidad(es) social(es)

Descripción	No. Medidas	%
Si	20	83%
No	2	8%
N/A	1	4%
(en blanco)	1	4%
Total	24	100%

Tabla 15. Descripción de la Capacidad(es) social(es) a la cual está orientada o responde la medida. Orientación estratégica hacia el factor protector DCSP

Descripción	No. Medidas	%
No expresa ni suministra información	4	17%
No responde a ninguna capacidad social (no aplica).	15	63%
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.	0	0%
La medida no establece un alcance o medición de la capacidad social	1	4%
Capacidades para la prevención de los individuos.	3	13%
Capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-).	1	4%
Total general	24	100%

A su vez, cuando se pregunta a la institucionalidad sobre la descripción de la medida y cómo esta se orienta hacia el desarrollo de capacidades sociales para la prevención (DCSP) por parte de la población o con el acompañamiento de un organismo no gubernamental de promoción de los DDHH, las entidades refieren dentro de sus veinticuatro (24) medidas sobre el aporte de capacidades para la prevención de los individuos, tres (3) medidas que corresponden al 13%. Sólo el 4% (1 medida) del reporte se asocia con la promoción de capacidades de los individuos no orientadas a la prevención. Los demás valores al respecto de este factor de la ecuación del riesgo tiene un 63 % (15 medidas) no responden a ninguna capacidad social, el 17% (4 medidas)

¹⁴De 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”.



no expresa o suministra información y un 4% (1 medida) no establece alcance o medición de capacidad social.

Según la información suministrada, 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. Más aún cuando solo 7 entidades allegaron información al proceso de seguimiento, que es prácticamente el 50% de las recomendadas.

Ante la pregunta inicial respecto de si la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención (ver tabla 16), las entidades informan que:

El total de medidas fue de veinte cuatro (24) (lo que corresponde al 100%); la institucionalidad consideró que el 54% de medidas que contribuyen de forma positiva al desarrollo de capacidades institucionales para la prevención; un 38 % sin suministro de información y un 8% restante cuya medida no contribuye a este factor.

Tabla 16. Medidas que contribuyen a la Capacidad Institucional

Descripción	No. Medidas	%
Si	13	54%
No	2	8%
N/A	0	0%
(en blanco)	9	38%
Total	24	100%

Tabla 17. Descripción de qué manera y/o por qué la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención?

Descripción	No. Medidas	%
No expresa ni suministra información	12	50%
No responde a ninguna capacidad social (no aplica).	9	38%
Es claro cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad(es) institucional(es) para la prevención.	1	4%
La medida no establece un alcance o medición de la capacidad institucional	2	8%
Capacidades para la prevención de los individuos.	0	0%
Capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-).	0	0%
Total general	24	100%

En general, y como se ha observado la constante descoordinación entre las percepciones de la institucionalidad de Dosquebradas respecto de los factores que integran la ecuación de riesgo, puesto que al preguntarse sobre la contribución de las medidas hacia la capacidad institucional para la prevención (ver tabla 17), de forma deliberada las entidades afirman que sí contribuyen en un 54%. Pero cuando se hace referencia a la descripción de dichas medidas para el fortalecimiento del mismo factor (ver tabla 16), sólo el 4%, es decir, una sola medida expresa claridad de *cómo, de qué manera o por qué la medida contribuye al desarrollo o fortalecimiento de alguna(s) capacidad(es) institucional(es) para la prevención*. Por otro lado,



el 50% no suministra información; el 38% no responde a ninguna capacidad institucional para la prevención; y el 8% de la medida no establece un alcance o medición de este factor.

En consecuencia, se hace preciso reiterar la desconexión entre la comprensión que expresa la institucionalidad respecto de los conceptos que integran la ecuación del riesgo y su incidencia sobre el escenario, es decir, afirman que las medidas contribuyen, pero al revisar el contenido de dichas medidas, no existe enfoque en las medidas respecto al riesgo inminente en el territorio, que bajo la misma óptica de las entidades, existe una incoherencia entre sus afirmaciones con la narrativa y efectos de las medidas en implementación.

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 el municipio de Dosquebradas.

Entidades vinculadas a la AT- Capacidad Técnica (11 de mayo de 2022)
De la constatación se pudo identificar que las entidades participantes del espacio de Café Global, reconocen la carencia de elementos técnicos y tecnológicos, la limitada capacidad en cuanto al talento humano que las integra y la dimensión de sus entidades, así como el alcance de las mismas.
Respecto de la capacidad social, se observó que es notoria su representatividad en el municipio de Dosquebradas, ya que la población se ha organizado por grupos poblacionales y necesidades comunes, sin embargo, la institucionalidad no tiene cercanía ni identifica aún con claridad las necesidades de la población, especialmente la más distante a la administración, evidenciando una oportunidad de mejora en la comunicación con la población civil, quienes se encuentran en riesgo y, en consecuencia, representa una afectación al fortalecimiento del tejido social del municipio advertido en la AT 003-22.

3.4. 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 24 de las entidades vinculadas a la Alerta, reportan que veinte (20) medidas (el 83%) se aprobaron o adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado, mientras que cuatro (4) medidas (el 17%) no se adoptaron en el marco de una instancia o cuerpo colegiado (ver tabla 18).

Entidades vinculadas a la AT- Comunicación efectiva (11 de mayo de 2022)
En la constatación se pudo evidenciar que las entidades del municipio de Dosquebradas afirman excelentes relaciones institucionales basadas en reuniones y comunicación entre entidades, sin embargo, dicha afirmación dista de la cercanía y comunicación con entidades de diferente orden territorial, puesto que se denota una distancia con el ente departamental y a una extensa diferencia de comunicación con las entidades de orden nacional, siendo justamente uno de los argumentos expresados por la institucionalidad municipal como limitante a su gestión.



3.5. 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 18 y 19).

Tabla 18. La medida se implementó, se implementa o se implementará en Coordinación/Articulación con otras entidades

Descripción	No. Medidas	%
Si	20	83%
No	4	17%
(en blanco)	0	0%
Total	24	100%

Esto en relación con su implementación bajo la coordinación y articulación de otras entidades, referenció un 83% con 20 medidas implementadas de forma articulada, frente a las veinte (24) 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 25% con la articulación intersectorial en el orden/nivel municipal, un 21% de relación municipio con municipio; 17 % en de articulación entre municipio y departamento (4 medidas); 8 % municipio - nación; 4 % de articulación municipio - fuerza pública (1 medida), lo que preocupa ante una alerta de inminencia; finalmente un 21% de nula articulación del total de medidas reportadas.

Tabla 19. Tipo de articulación.

Descripción	No. medidas	%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública- Órganos de control	0	0%
Intersectorial en el orden/nivel Municipal	6	25%
Intersectorial en el orden/nivel Departamental	1	4%
Intersectorial en el orden/nivel Nacional	0	0%
Municipio - Municipio	5	21%
Municipio - Departamento	4	17%
Municipio - Nación	2	8%
Municipio - Departamento - Nación	0	0%
Municipio - Fuerza Pública	1	4%
Municipio - Órganos de control	0	0%
Municipio - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%
Municipio - Departamento - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Departamento - Órganos de control	0	0%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Nación - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Nación - Órganos de control	0	0%
Departamento - Departamento	0	0%



Descripción	No. medidas	%
Departamento - Fuerza Pública	0	0%
Departamento - Órganos de control	0	0%
Departamento - Nación	0	0%
Departamento - Nación - Fuerza Pública	0	0%
Departamento - Nación - Órganos de control	0	0%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública	0	0%
Gobierno Nacional - Órganos de control	0	0%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%
En blanco	5	21%
N/A	0	0%
Total general	24	100%

Como se puede observar, la articulación se hizo principalmente al interior del municipio de Dosquebradas, siendo uno de los factores que impide la superación del escenario de riesgo, ya que la institucionalidad municipal no expresó dar uso de la alerta publicada para llamar la atención de entidades de orden nacional, sino que por el contrario al desestimarse el escenario de riesgo, no se articuló en debida forma para atender y dar una respuesta efectiva a las garantías en DDHH necesarios por la población del territorio advertido.

Entidades vinculadas a la AT- Armonía Interinstitucional (11 de mayo de 2022)
La institucionalidad reconoce que requiere mayor esfuerzo en alimentar las relaciones que profundicen la armonía en la ejecución de medidas entre instituciones, pero la observación sigue siendo muy limitada hacia el alcance de garantizar los DDHH a la población del territorio de Dosquebradas.

4. Constatación con Población- confianza institucional

Durante el mes de mayo de 2022, la constatación de la información reportada cerró su triangulación de información con la percepción de la población que está afectada con las problemáticas descritas en la Alerta Temprana de inminencia. Con el propósito de conocer el impacto de las medidas implementadas por las diferentes instituciones tanto territoriales como de entidades vinculadas a la Alerta, entre otros temas, se abordaron aspectos que permiten tener mayor claridad sobre el actual escenario ante la necesidad de respuesta rápida en la fue emitida la AT 003-22.

En consecuencia, con la población referente en la Alerta Temprana se realizó un ejercicio para observar 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 públicas¹⁵. La práctica y análisis del ejercicio de confianza institucional 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, siendo la confianza institucional un instrumento que proporciona una visión para identificar la valoración sobre la democracia y la respuesta de esta

¹⁵ Quiroga, 2008



hacia la ciudadanía. Dicho de otro modo, se produce desde una evaluación de desempeño y satisfacción del ciudadano respecto del funcionamiento de las instituciones con las cuales interactúa, sin ser una percepción caprichosa, sino cercana a la experiencia directa que tiene la población respecto de una entidad. Es entonces la capacidad institucional el resultado de la asociación entre desempeño y eficacia, y su efecto para satisfacer las necesidades de la población¹⁶.

En consecuencia, se tiene que:

Tabla 20. Confianza institucional Dosquebradas.

Institución / Entidad	Nivel de confianza institucional
Procuraduría	Baja
Ministerio del Interior	Media
SENA	Media
Gobernación de Risaralda	Baja
ICBF	Media
Secretaría de Desarrollo Social	Media
Personería Municipal de Dosquebradas	Baja
UNP	Baja
Secretaría de Salud Municipal	Baja
Ministerio de Trabajo	Baja
UARIV	Media
Alcaldía de Dosquebradas	Baja
Fiscalía General de la Nación	Baja
Secretaría de Salud Departamental	Baja
Secretarías Municipales	Baja
Secretaría de Gobierno	Baja
Ministerio de Defensa	Baja
Secretaría de Salud Departamental	Baja
Ejército Nacional	Baja
Ministerio de Educación	Baja

En la percepción de confianza institucional de Dosquebradas se puede evidenciar la distancia que existe entre la institucionalidad y la población, así como de sus necesidades y de las condiciones que configuran la AT de inminencia 003-22, puesto que la observación a las 20 entidades recomendadas en el documento de advertencia, sólo cuatro (4) logran tener una percepción de confianza institucional media con una descripción muy breve de dicha exposición, por ejemplo el ICBF tiene un reconocimiento de atención a la infancia, pero su operatividad tiene una baja percepción, es decir, denota una gran insatisfacción de la población pese a rescatarse como una de las entidades de media confianza; al igual que el SENA, que si bien obtuvo una confianza media, no resulta ser una entidad tan atractiva para la población al presentar inconformidad frente a la carencia de focalización en su oferta de servicios.

La gran mayoría de entidades de Dosquebradas denotan una baja confianza institucional, es decir, que la relación entre desempeño y eficacia de cara a la necesidad de la población, así como en la garantía efectiva de los DDHH como una sus principales funciones constitucionales resultan distantes. Esa calificación en general se origina por una percepción en la población de

¹⁶ García, Buen gobierno y confianza institucional / Good Governance and Institutional Trust



corrupción de funcionarios, incumplimiento de compromisos o promesas a la población, oferta de servicios limitada o sin transparencia, baja asistencia o nula presencia en territorio, demoras en la atención, omisión de funciones, aumento de la percepción de inseguridad, parsimonia en los procesos, la falta de claridad en acciones directas y hasta acciones arbitrarias, situaciones que no son ajenas al factor de capacidad social e institucional de la ecuación del riesgo, que de trabajar en ellas desde la institucionalidad pueden ayudar a que el riesgo se mitigue y no a su permanencia y expansión ante una baja confianza institucional.

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 respuesta estatal baja, con ocasión de la emisión de la Alerta Temprana de inminencia para el municipio de Dosquebradas objeto del presente análisis.

El ejercicio de seguimiento ha permitido evidenciar cómo se profundizan algunos factores de amenaza en la población y cómo los mismos tienden a la expansión territorial, sin embargo, algunas entidades no identifican con claridad los actores generadores de estos, y se agudiza ante una distancia entre las formas en que actúa la institucionalidad respecto a las necesidades de la población, especialmente en materia de garantía y protección de los DDHH. **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, población afrodescendiente, mujeres y población OSIGD en el municipio advertido.

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

La observación de la Defensoría del Pueblo en materia de focalización ante el reporte de las entidades involucradas en la AT, resulta preocupante ya que existe una desconexión entre la conceptualización de la percepción inicial de la institucionalidad y la ejecución de medidas con efectos focalizados en la población y en el territorio, puesto que no se suministra suficiente información y de la poca reportada, las medidas diseñadas en virtud de prevenir la materialización del riesgo sólo incluyó a un grupo poblacional de los ocho (8) grupos descritos en el documento de advertencia en la relación población y georreferenciación de las medidas.

Ahora bien, superando la cantidad 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. Escenario que preocupa a la Defensoría del Pueblo, puesto que hay un desconocimiento desde la institucionalidad del territorio advertido y las realidades sociales a las que se enfrenta su población. Además el acceso y garantía de derechos de la población civil como la seguridad, la vida y la libertad es limitado.



Teniendo en cuenta el reporte de cada una de las instituciones, se hace necesario un esfuerzo conjunto de articulación interinstitucional para evitar un desgaste de las entidades, así como una mejor oferta de servicios y garantía de DDHH, recordando a la institucionalidad que las Alertas Tempranas en principio son documentos preventivos de alcance humanitario cuyo objetivo es propender por el respeto a los derechos humanos, sin embargo, estos pueden servir como herramientas de gerencia pública en el sentido en que se presenta información histórica, contextual, y se aportan recomendaciones para dar luz sobre las oportunidades y estrategias por adoptar en aras de salvaguardar la vida y el goce efectivo de derechos. Tal y como se expuso en el ejercicio de constatación y semaforización en la que participaron activamente las entidades, ejercicio del cual se estimó una mayor apropiación de conceptos y de herramientas para aplicar una mejora continua a los procesos institucionales que hasta el momento adelantan.

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 el municipio de Dosquebradas. 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.

Como ya se mencionó anteriormente, 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 baja, pese a la necesidad de esta para alcanzar de forma efectiva la focalización y la celeridad de la atención rápida ante el riesgo.

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 integral para las poblaciones.

La mera comunicación entre entidades municipales no garantiza que se encuentren articuladas para ejecutar medidas conjuntas, haciendo necesaria una diferenciación entre comunicación y coordinación o articulación para la implementación conjunta de medidas que superen el riesgo. Lo que complejiza el escenario cuando en materia de garantía de DDHH no se escala con otras instancias territoriales como el departamento o la nación, sobre todo, ante un escenario advertido como lo es una inminencia, es decir, que era más cercana la materialización del riesgo, por lo cual las acciones debían ser conjuntas, rápidas y efectivas en pro de garantizar el núcleo duro de derechos.

Por lo anterior, la respuesta institucional (general, de todas las instituciones recomendadas) para la Alerta Temprana 003 sobre la situación del municipio de Dosquebradas, Risaralda evidencia una respuesta baja, donde la institucionalidad confirma la desconexión conceptual y real sobre su territorio, aunado a una carente articulación para ejecutar medidas conjuntas y



elevantar el sentido de urgencia. Se desconocen actores que pueden afectar a los derechos fundamentales de su población, por lo cual no se logra mitigar el riesgo advertido, siendo necesaria la reiteración de la advertencia. La calificación a la respuesta institucional da cuenta de un cumplimiento bajo, pese a las medidas reportadas, las mismas no resultan suficientes para superar el escenario de riesgo, el cual se mantiene y demuestra una expansión territorial de conductas vulneratorias a los DDHH, con una necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de cara a la protección de los derechos humanos de la población.

No obstante, se hace importante aclarar que, aunque el municipio es la administración más cercana a la población y, por ende, a los ciudadanos que enfrentan el escenario de riesgo, la responsabilidad de la superación del mismo no recae exclusivamente en el municipio. De acuerdo con los hallazgos del seguimiento se hace irrefutable el necesario acompañamiento del orden departamental y nacional, no solo en términos de comunicación sino de articulación para una respuesta integral, focalizada y oportuna que detenga los episodios de vulneración a los derechos humanos, y también que construya capacidades para la prevención y no repetición de los mismos.

En vista de la baja respuesta institucional y la exacerbación del escenario de riesgo advertido en la alerta de inminencia, la Defensoría del Pueblo continúa su monitoreo en la región y reitera las recomendaciones emitidas para la Alerta Temprana 003 de 2022.

Las respuestas de las autoridades concernidas pueden ser remitidas a los siguientes datos de contacto:

- a. Correo electrónico institucional: delegadasat@defensoria.gov.co
- b. Dirección postal: Calle 55 No. 10-21, Bogotá D.C. Defensoría del Pueblo.

Cordialmente,

RICARDO ARIAS MACIAS

Defensor delegado para la Prevención del Riesgo
de Violaciones de DDH y DIH
Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Revisó y Aprobó: Ricardo Arias Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH