



Bogotá D.C., 25 de noviembre 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 N.º 12B - 31

Bogotá D.C.

Referencia: Informe de Seguimiento N.º 023-22 a la Alerta Temprana de Inminencia N.º 029 de 2021 para el municipio de San José del Palmar, en el departamento de Chocó.

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 3°, señala la facultad del Señor Defensor del Pueblo para *“hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”*. Acorde con esto, el artículo 7 de la Ley 24 de 1992 establece que las opiniones, informes y recomendaciones emitidas por el Defensor del Pueblo *“tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Nacional, la Ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado”*.

En virtud de lo anterior, 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”*, estableció en su artículo 6° que el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- de la Defensoría del Pueblo tiene por propósito *“advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección”*.

De este modo, la Defensoría del Pueblo emite Alertas Tempranas de carácter preventivo y de manera autónoma, las cuales son documentos técnicos institucionales que contienen información cualificada y valorada, orientados a *“la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal,*



libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (Decreto 2124 de 2017, Artículo 1).

Posterior a su emisión, el SAT realiza el seguimiento a la evolución del riesgo y a la gestión adelantada por las autoridades competentes en la adopción de medidas de prevención de violaciones y protección de los mencionados derechos y libertades de las personas en riesgo o en condición de vulnerabilidad ante los potenciales factores de daño. Lo anterior, en 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 recibida 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 029-21 fue catalogada como una alerta de inminencia para el municipio de San José del Palmar, 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.

Es así como 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.

En consonancia con lo anterior, 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. 029-21 para el municipio de San José del Palmar, Chocó.

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 029 de 2021. 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 importante 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 internacionales en la materia⁴ y en nuestra Constitución Política.⁵

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

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”.

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 cubre a todas las instituciones del Estado”.

⁵ 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”.



información allegada por las entidades respecto de los citados factores de la ecuación del riesgo y en relación con los sujetos y área geográfica objeto de la Alerta. Esto, a partir de las siguientes variables e indicadores:

Tabla 1. Resumen valoración desempeño institucional

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

La observación cuantitativa se adelantará con la metodología de impactos cruzados, la cual se basa en la identificación de cercanía o distancia entre las acciones institucionales y su relación con el problema de mayor incidencia sobre el escenario de riesgo, que para el caso del municipio de San José del Palmar, según la AT 029-21 se analizará con referencia al confinamiento y enfrentamientos entre grupos armados ilegales que infringen principios rectores del DIH como el principio de limitación y distinción, siendo necesaria una protección especial con enfoque diferencial para el pueblo Embera Chamí ubicado en el Resguardo Copé del Río Ingará, así como para algunos integrantes del pueblo Embera Katío, colonos y población afrodescendiente.

Así las cosas, se procede a relacionar las instituciones que remitieron información a la Defensoría del Pueblo en la fase previa a la constatación⁶. Es preciso referir que el análisis cuantitativo incluido en este documento se realiza a partir de las respuestas

⁶ Constatación en terreno, entendiendo esta : es 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.



allegadas a la Defensoría del Pueblo, dentro de los términos establecidos, aclarando que la relación de entidades a continuación refleja las tres respuestas allegadas para el seguimiento de la AT-029-21, a pesar de haber requerido al total de entidades recomendadas en la misma.

Tabla 2. Respuestas y solicitudes de información institucional

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Personería Municipal de San José del Palmar	01 de marzo de 2022	15 de marzo de 2022
Policía Nacional- Estación de Policía San José del Palmar	02 de marzo de 2022	28 de marzo de 2022
Alcaldía Municipal de San José del Palmar	03 de marzo de 2022	04 de abril de 2022

El periodo sobre el cuál se solicitó el reporte de la información comprende entre el 14 de diciembre de 2021 al 28 de febrero de 2022, teniendo presente que las alertas de inminencia demandan una respuesta rápida ante el riesgo, con un total de tres (3) respuestas allegadas por parte de las entidades, tanto de entidades de orden nacional como de las entidades territoriales con jurisdicción administrativa en el municipio de San José del Palmar. En consecuencia, es a partir de las medidas que fueron reportadas en el instrumento de seguimiento, dentro de los términos establecidos (ver tabla 1), 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	%
Personería Municipal de San José del Palmar	7	50%
Policía Nacional- Estación de Policía San José del Palmar	4	29%
Alcaldía Municipal de San José del Palmar	3	21%
Total	14	100%

A su vez, estas catorce (14) 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, esta 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 de confinamiento y amenaza que de la población residente en el territorio focalizado.	0	0%
2. Al Ministerio de Defensa Nacional, VII División del Ejército Nacional, Brigada XV, Batallón Manosalva Flórez y la Policía Departamental de Chocó, implementar de manera urgente, operativos de registro y control en las zonas rurales del municipio de San José del Palmar, con especial atención en la cabecera municipal de San José del Palmar y el corregimiento de La	2	14%



Recomendación	Entidades vinculadas	
	No. de medidas	%
<p>Italia. Realizar patrullajes en los corredores fluviales y terrestres objeto de la presente advertencia. Con el fin de salvaguardar la integridad de la población civil, las comunidades étnicas, particularmente de aquellas asentadas en el corregimiento La Italia para asegurar el pleno respeto del principio humanitario de precaución en el desarrollo de las acciones bélicas y su autonomía territorial.</p> <p>Se insta a la Fuerza Pública a que su presencia en las zonas rurales referidas reconozca el rol de las autoridades étnicas en la protección de los Resguardos.</p> <p>Es indispensable que las acciones de la Fuerza Pública acaten la Directiva No. 016 de 2006, al tomar las medidas preventivas para procurar la integridad de las comunidades durante la ejecución de operaciones militares y policiales en sus territorios, de tal manera que se garantice la protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de la población civil, y en particular de las comunidades indígenas y afrocolombianas que residen en el corregimiento La Italia y cabecera municipal de San José del Palmar (Chocó).</p>		
<p>3. A la Gobernación del Chocó y la Alcaldía Municipal de San José del Palmar para que de manera inmediata conocida esta Alerta Temprana de Inminencia, realicen una misión de verificación y acompañamiento in situ a las comunidades en riesgo y directamente allí activen lo dispuesto en sus planes de contingencia, con enfoque diferencial, en materia de atención humanitaria y protección de la población civil.</p> <p>En caso de que no se cuente con las herramientas de planeación en materia de prevención actualizadas para la vigencia 2021, se solicita su actualización para efectos de brindar la atención oportuna a las comunidades. Sobre el particular, se insta a dichas autoridades a analizar de manera periódica y conjunta la evolución del riesgo y los impactos humanitarios que estos eventos han causado y pueden llegar a desencadenarse de no recibir una respuesta institucional oportuna, a fin de implementar las medidas pertinentes dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.</p>	1	7%
<p>4. A la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con la Gobernación del Chocó, Alcaldía de San José del Palmar y Personería Municipal, identificar en las zonas que se tratan en la presente Alerta, por medio de visitas a las áreas focalizadas, a potenciales personas y colectivos en situación de riesgo que puedan requerir del debido acompañamiento institucional en materia de protección, conforme los programas adoptados para tal efecto en los Decretos 1066 de 2015, 2078 de 2017 y 660 de 2018, así como lo dispuesto mediante el Decreto Ley 4633 y 4635 de 2011. Lo anterior, previa concertación con las comunidades de que trata el presente documento de prevención a acompañar.</p> <p>De igual manera, efectuar a la mayor brevedad las evaluaciones de riesgo e implementación de medidas de protección a que hubiere lugar, de conformidad con las normas y jurisprudencia vigente, así como las consideraciones especiales que merecen sujetos de especial protección constitucional. Es importante que se asegure que las diversas comunidades en riesgo conozcan de manera directa, clara y detallada las rutas de protección ordinaria y de emergencia, instancias competentes, mecanismos y datos de contacto para su respectiva activación.</p>	4	29%



Recomendación	Entidades vinculadas	
	No. de medidas	%
Así mismo, se precisa que la UNP no condicione su acción institucional para atender la presente recomendación a la individualización que realice la Defensoría del Pueblo respecto a cada una de las personas potencialmente en riesgo, en tanto que se sobreentiende que el presente documento advierte riesgos colectivos contra grupos sociales que requieren de la debida diligencia de las autoridades competentes para identificar y proteger a personas y colectivos en riesgo que requieren ser acompañados institucionalmente de manera inmediata, ante la gravedad de las situaciones de riesgo expuestas. Se insta a la UNP, de igual manera, a remitir al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo informes mensuales sobre las gestiones efectuadas.		
5. A la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Gobernación del Chocó y la Alcaldía de San José del Palmar, adelantar un plan de registro, atención y asistencia humanitaria de las comunidades en condición de confinamiento y elaborar en concertación con las autoridades étnicas y las organizaciones de víctimas un plan estratégico de atención urgente, en lo referente a registro, asistencia y atención específico para las comunidades focalizadas en el presente informe.	0	0%
Investigación:		
1. A la SIJIN del Departamento de Policía de Chocó en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, desplegar acciones de inteligencia y contrainteligencia, que les permitan anticiparse y disuadir cualquier acción armada proveniente de grupos armados ilegales, capturar a sus miembros.	0	0%
2. A la Procuraduría Provincial de Cartago (Valle del Cauca), para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, realice seguimiento y determine la viabilidad de iniciar o acelerar procesos disciplinarios en los casos que amerite, al determinar omisión en la respuesta oportuna a las recomendaciones dadas en la presente Alerta Temprana de Inminencia.	0	0%
Prevención:		
1. A la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquearas del Ministerio de Interior, garantizar en lo posible, el fortalecimiento organizativo del Pueblo Embera Chami - Resguardo Indígena de Copé del Río Ingará, así como el acompañamiento de las comunidades afrocolombianas, procurar la continuidad de los procesos del Gobierno Propio que desarrollan dichos sujetos colectivos.	0	0%
2. A la Alcaldía Municipal de San José del Palmar, con el apoyo de la Gobernación del Chocó, en calidad de primeros respondientes en materia de prevención y protección, en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, incorporar el presente escenario de riesgo en la formulación y/o actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección, conforme lo dispuesto en el marco del Decreto 660 de 2018, incluyendo las partidas presupuestales adecuadas y suficientes para desarrollar e implementar las acciones formuladas en el marco de la prevención temprana y urgente. En línea con lo anterior, formular un mecanismo de seguimiento que permita evaluar la efectividad de las acciones planteadas en el marco del plan arriba en mención.	1	7%
3. A la Personería Municipal de San José del Palmar continuar el proceso de registro y toma de declaraciones por confinamiento, amenaza y otros hechos en el marco de la ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635	3	21%



Recomendación	Entidades vinculadas	
	No. de medidas	%
de 2011, remitiendo oportunamente a los entes territoriales y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. De igual forma, y en uso de sus facultades como Ministerio Público, continuar realizando el respectivo acompañamiento a las personas y comunidades objeto del accionar de los grupos armados ilegales, impulsando la garantía de los derechos de las familias de las comunidades negras e indígenas y haciendo el respectivo seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades de las entidades acá ² requeridas.		
4. A la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), apoyar la coordinación de la respuesta estatal en materia de prevención y protección por parte de las autoridades involucradas en la presente Alerta Temprana de Inminencia y convocar los espacios territoriales establecidos en el Decreto 2124 de 2017 para hacer seguimiento a la evolución del riesgo y a la respuesta institucional.	0	0%
5. A la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas CIPRAT, informar al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, las actuaciones y medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones formuladas en la presente advertencia, conforme a lo previsto por la Corte Constitucional y la Ley 24 de 1992.	0	0%
Total	14	100,0%

Respecto de la Tabla n.º 4, es pertinente señalar que menos del 50% de las medidas responden a alguna recomendación, ya que como se ha referido de las catorce (14) entidades recomendadas en la AT de inminencia 029-21, sólo allegaron respuesta tres (3) de ellas. Situación que preocupa a la Defensoría, ya que al tratarse de un documento de advertencia con un riesgo inminente, cuya respuesta demandaba ser rápida por parte de la institucionalidad para prevenir que los derechos fundamentales de la población se vieran menoscabados, no existe evidencia de respuesta ni reflejo en el territorio de una acción rápida.

En consecuencia la garantía de los DDHH en el territorio de San José del Palmar resulta sin reflejarse y materializarse, aunado a un posible abandono o desconocimiento por parte de la institucionalidad estatal de las realidades y amenazas del territorio y población inmersos en la AT 029-21.

2. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO

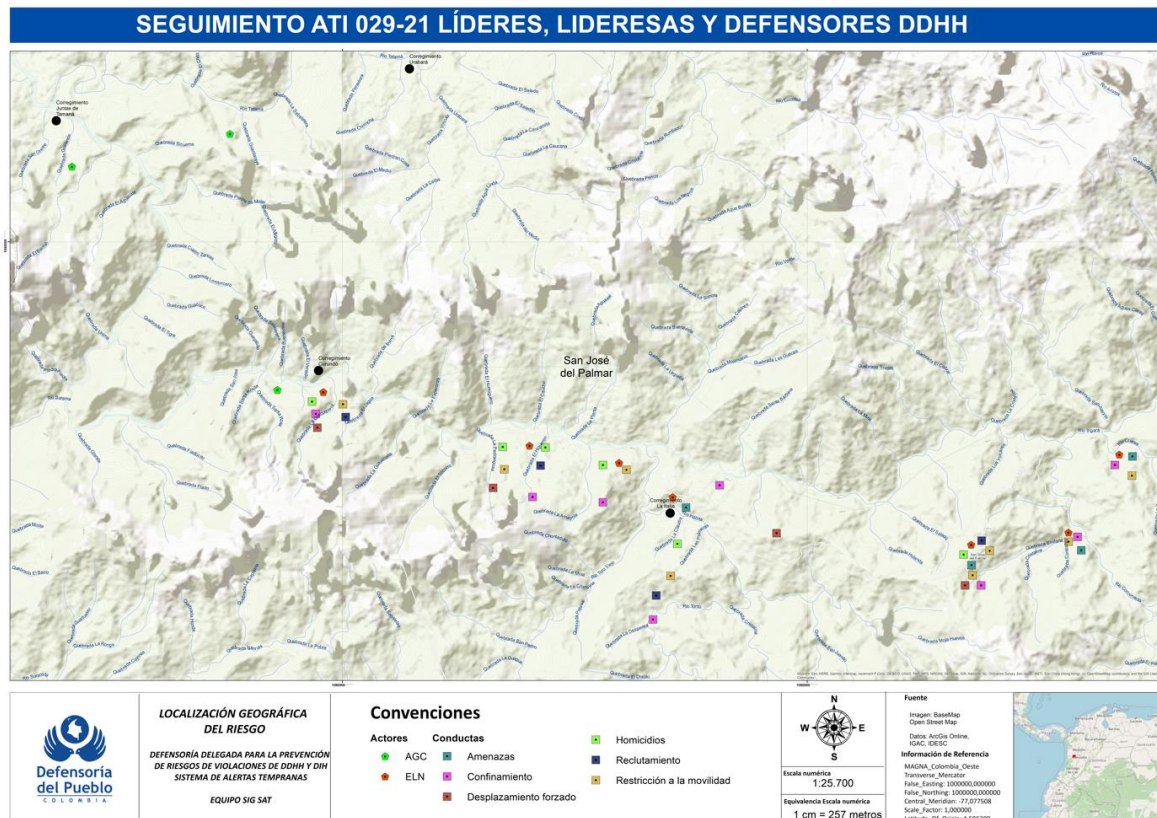
La AT 029-21 fue emitida el 14 de diciembre de 2021 para el municipio de San José del Palmar en el departamento del Chocó, en la cual se identificó el riesgo inminente de “(...) *confinamiento y enfrentamientos entre grupo armados ilegales que infringen principios rectores del DIH como el principio de limitación y distinción. Con sus acciones, estos grupos exponen a un aproximado de 2.582 personas que residen en el corregimiento de La Italia y la cabecera municipal de San José del Palmar (Chocó), particularmente, generando un mayor riesgo para la población étnica de especial protección constitucional como es el pueblo Embera Chamí ubicado en el Resguardo Copé del Río Ingará, algunos integrantes del pueblo Embera Katío, colonos y población afrodescendiente (que aunque*

no se encuentran constituidos por Consejos Comunitarios, son población vulnerable con riesgo diferencial)”.

Con posterioridad a la emisión de la AT 029-21, la Defensoría del Pueblo en su responsabilidad de monitoreo, seguimiento y verificación en el marco del conflicto armado, ha evidenciado no solo la continuidad de la restricción a la movilidad de la población civil, amenazas y el confinamiento, sino una exacerbación del escenario de riesgo, el cual se ha materializado en diversas conductas vulneratorias a derechos fundamentales de la población civil, así como infracciones al DIH por parte de estructuras armadas ilegales como el Ejército de Liberación Nacional - ELN a través del Frente Ernesto Che Guevara del Frente de Guerra Occidental y las AGC.

Entre las nuevas conductas se encuentra el desplazamiento forzado, reclutamiento forzado de NNA, homicidios selectivos, desaparición forzada, amenazas, retenciones forzadas, combates, hostigamientos a la fuerza pública y señalamientos e imposición de pautas de comportamiento, entre otras, con impactos diferenciados para grupos poblacionales relevantes con enfoque étnico y etario para quienes el riesgo persiste tales como líderes y lideresas comunales y sociales, comerciantes, transportadores, estudiantes, mujeres, NNA, jóvenes, indígenas y afrodescendientes.

Mapa N.º 1: Actores armados ilegales y conductas Vulneratorias en el municipio de San José del Palmar



Las convenciones en el Mapa n.º 1 actualizan e identifican las nuevas zonas de riesgo y presencia de actores armados ilegales como ELN y las AGC, los cuales continúan



exacerbando la violencia y generando graves afectaciones a la población civil, esto con posterioridad a la emisión de la AT 029-21.

Presuntamente, una de las razones que estaría generando el incremento de esta violencia, es la disputa (enfrentamientos) por el control territorial y población entre el actor armado hegemónico como lo es el ELN y la pretensión de las AGC de volver al territorio.

Sin embargo, no se puede desconocer que la situación actual en materia de derechos humanos en su generalidad para este municipio se fundamenta en la imposición de un orden social por la vía de la intimidación, tanto en área urbana como rural, *“nada se mueve sin la orden del ELN”*, afirma un residente. En consecuencia, a través del presente Informe de Seguimiento - IS se evidencia la consumación del escenario de riesgo advertido en la AT 029-21 estableciendo una relación de los hechos victimizantes como:

2.1 HOMICIDIOS A POBLACIÓN CIVIL

De acuerdo con la información allegada a esta Delegada en el lapso comprendido entre enero y agosto de 2022 en el municipio de San José del Palmar han sido asesinadas 8 personas, entre ellas se encuentran dos personas pertenecientes a un mismo núcleo familiar. Para la totalidad de los casos registrados, presentados a continuación, el presunto responsable es el GAO ELN.

- a) El 30 de enero de 2022 en la vereda Valencia, sector la Vuelta al Diablo del Corregimiento La Italia (San José del Palmar), integrantes del GAI del Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN, asesinaron de varios impactos de arma de fuego a un hombre identificado como Javier Arley Betancour de 38 años de edad, quien se desempeñaba como comerciante. De acuerdo con la información suministrada, *“Al lado del cuerpo se encontraba un panfleto que decía: “30-01-2022 El que valla a seguir pirateando que siga pirateando que nosotros seguimos matando ELN”*. (sic)
- b) El 27 de febrero de 2022 en la vía que conduce a la vereda Corcovado, área suburbana del municipio de San José del Palmar, fue asesinado de varios impactos de arma de fuego una persona de sexo masculino, identificado como Edwin Alberto Díaz Ramos de 39 años de edad. De acuerdo a información suministrada por el comandante de la Estación de Policía de este municipio, el GAI Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN sería el responsable del hecho.
- c) El 22 de marzo de 2022 en la vía que conduce al sector conocido como La Selva, zona rural de San José del Palmar fue asesinado de varios impactos de arma de fuego un hombre identificado como Carlos Herney Uribe Ramírez de 39 años de edad. A partir de los datos suministrados por las autoridades, la acción violenta estaría relacionado con el hecho de que esta persona se habría negado a pagar la mal denominada “vacuna” o extorsión al GAI Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN.
- d) El 24 de marzo de 2022 en el sector conocido como Puente Habita del Corregimiento La Italia, zona rural de San José del Palmar, miembros del GAI



Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN, asesinaron de varios impactos de arma de fuego a los dos (2) jóvenes identificados como Brayan Felipe Guapacha Uribe de 21 años de edad (sobrino de Carlos Herney Uribe Ramírez, asesinado el 22/03/2022) y Alejandro Marín Cuervo de 19 años, quien habría recibido 8 impactos de arma en su cuerpo. A partir de información recabada, los jóvenes habrían “infringido” una norma establecida por el GAI del ELN (transitaron por San José del Palmar hacia las 2 de la madrugada), fueron retenidos por ese GAI el 21/03/2022 y posteriormente asesinados.

- e) El 21 de agosto de 2022 en el corregimiento de La Italia, zona rural del municipio de San José del Palmar fue asesinado de varios impactos de arma de fuego una persona de sexo masculino de 23 años de edad. A partir de la información suministrada, cerca al cuerpo sin vida de esta persona fue ubicado un cartel en el que daban a conocer la razón que motivó el atentado “por violador de menores”.

Una de las motivaciones que al parecer tendría el ELN para atentar contra la vida e integridad física de la población en este municipio, es la negativa de pagos de “impuestos” (vacunas o extorsiones) por parte de sectores poblacionales como comerciantes, contratistas del sector público, transportadores y campesinos y afectaciones a NNA y jóvenes, mujeres y adultos mayores por el incumplimiento de normas de convivencia u órdenes impuestas.

2.2 CONFINAMIENTO, RESTRICCIÓN A LA MOVILIDAD, SEÑALAMIENTOS E IMPOSICIÓN DE PAUTAS DE COMPORTAMIENTO Y CONFRONTACIONES ARMADAS

En zonas donde históricamente los grupos armados ilegales hacen presencia, la población civil se ha visto sometida a normas o reglamentos que limita tanto sus actividades diarias como el desarrollo de los mismos territorios. Como método de presión, constreñimiento y control tanto poblacional como territorial, principalmente ejercido por el ELN, de acuerdo a información recibida, este GAO ha creado las denominadas “normas de convivencia” o “reglamentos”, los cuales deben tener un estricto cumplimiento por parte de la población residente, por quienes transitan o permanecen temporalmente. Quien no cumpla, es declarado objetivo militar o sometido a un “castigo” o crimen ejemplarizante.

Lo anterior se evidencia a partir de información recabada en el monitoreo que se relaciona a continuación:

- a) Desde el mes de diciembre de 2021, se intensificaron las amenazas a la población civil, comerciantes y transportadores ante el incumplimiento de aquellos que no cumplan la orden de restricción a la movilidad desde las 6:00 pm a 6:00 am en el territorio. El incumplimiento a esta norma, al parecer fue la razón que motivó el homicidio de dos jóvenes de 19 y 21 años de edad, el 24 de marzo de 2022 en el corregimiento de La Italia.
- b) El 31 enero del año 2022, “(...) en horas de la tarde integrante del grupo al margen de la ley ELN acompañaban a dos jóvenes en el centro poblado del Corregimiento de la Italia, los jóvenes portaban una cartelera en su cuerpo que decía “31-01-2022 soy uno de los muchachos que irrespeto al pueblo con el vicio, si lo sigo



haciendo asumo las consecuencias ELN”, según afirmación de la institucionalidad en el territorio “es de anotar que los jóvenes al parecer no son nativos de nuestra comunidad y tampoco tengo conocimiento de su identidad”.

- c) El día 05 de febrero de 2022 según información de la comunidad en horas de la noche en “nuestra comunidad hicieron presencia unos hombres armados algunos con armas largas y vestían camisetas negras con sudaderas oscuras y manifiestan los habitantes de nuestra comunidad que pertenecían al grupo al margen de la Ley ELN”.
- d) En la comunidad de el Corregimiento de la Italia, el día 17 de febrero de 2022 fueron ubicadas varias carteleras pegadas en diferentes barrios que dice lo siguiente: “Se le hace un llamado a la comunidad dueños de mascotas y bestias. Que el animal que encontremos haciendo sus necesidades en la calle o establecimientos será multado por una suma de 500.000 mil. ELN” (sic).
- e) El 23 de febrero de 2022 a nivel nacional, a través de redes sociales el Ejército de Liberación Nacional (ELN), anunció un paro armado que paralizaría el transporte y el comercio en el país. Por la fuerte presencia de este GAI, todo el municipio de San José del Palmar estuvo confinado por más de 72 horas.
- f) En el mes de abril se habrían registrado enfrentamientos entre miembros de las AGC y el ELN en zona rural del municipio de San José del Palmar.
- g) Del 3 al 5 de julio de 2022, nuevamente fue anunciado por parte del ELN un paro armado, ocasionando una restricción del 100% de las actividades y movilidad de los comerciantes, transportadores, estudiantes y población civil en general, tanto en la zona urbana como rural, hostigamiento a la Fuerza Pública y ataques a bienes civiles.

Así mismo, como resultado del monitoreo y seguimiento a situaciones en el marco de las acciones armadas por parte de los GAO en el territorio, se estableció que:

- a) El 4 de julio de 2022, hacia las 10 de la noche reportó el Comandante de la Policía Nacional a la Secretaría de Gobierno Municipal que hombres armados pintaron con aerosol la entrada de la Alcaldía Municipal y varios establecimientos comerciales de la Cabecera Municipal, con un mensaje alusivo a los 58 años del Ejército de Liberación Nacional.
- b) En la misma fecha descrita en el numeral anterior, en horas de la tarde, varios vehículos de servicio público “Chivas” fueron pintadas con mensajes alusivos a los 58 años de este grupo y también introdujeron volantes en la noche debajo de las casas con mensajes alusivos al ELN e instalaron una bandera en toda a la entrada del Municipio.
- c) El día 5 de julio de 2022, la Secretaria de Gobierno del municipio de San José del Palmar, da a conocer a la Defensoría del Pueblo que “el día 04 de julio de 2022, siendo las 10: 00 a.m. reportan hostigamientos en el Corregimiento de San Pedro



de Ingará, entre el Ejército de Liberación Nacional (E.L.N.) y el Ejército Nacional, cuya duración fue de 02:00 horas (desde las 10:00 a.m. hasta las 12:00 m.).

- d) En igual fecha, hacia la 1:00 de la madrugada, se registraron hostigamientos a la Estación de Policía del Municipio de San José del Palmar-Chocó, (alrededor de unos 30 minutos) por parte del GAI del ELN. Al responder miembros de la Policía Nacional es dado de baja un insurgente (posteriormente la Defensoría del Pueblo tiene conocimiento que el insurgente es un menor de edad). Seguidamente la Policía Nacional como el Ejército Nacional logran contener los hostigamientos, ya que la base militar también fue atacada de manera simultánea por parte de integrantes del ELN. Hacia las 5 de la mañana es atacada la base militar del Ejército Nacional.

Cabe recordar que la hipótesis de riesgo sobre la que se construyó la AT 029-21, relaciona un escenario de confinamiento y amenazas a la población civil residente en la cabecera municipal y el Corregimiento La Italia en San José del Palmar. Sin embargo, frente a lo expuesto, se encuentra en un inminente riesgo el municipio tanto en su área urbana como rural, debido al incremento de las acciones por parte de las estructuras ilegales, principalmente el ELN.

2.3 AMENAZAS Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

Como se enunció anteriormente, las amenazas se han convertido en uno de los hechos que más afectan a la población civil en el municipio de San José del Palmar. En la mayoría de los casos, las víctimas han tenido que abandonar su residencia y desplazarse a otras zonas del país, siendo los departamentos receptores Risaralda y Valle del Cauca.

Al parecer como en otras zonas del país, las víctimas se niegan a declarar o denunciar los hechos perpetrados por los GAO principalmente por el ELN, por temor a las represalias que puedan tomar. Es de conocimiento público, el dominio poblacional y territorial que ejerce históricamente el ELN en zona. Aunado a ello, existe un ambiente de desconfianza institucional, toda vez que algunas víctimas han dado a conocer con posterioridad a su desplazamiento forzado, que en el territorio existe instituciones permeadas por los GAO.

En un espacio de Proyección Social Institucional liderado por la Defensoría del Pueblo entorno a la AT 029-21, fueron identificadas algunas situaciones que actualmente sitúan en riesgo a la población en San José del Palmar (Chocó):

- a) Si se observa a la población civil dialogando con miembros de la Fuerza Pública.
- b) Infringir la “orden” de restricción a la movilidad impuesta por el ELN desde agosto de 2021 a la fecha.
- c) Constantes panfletos en los que GAI como el ELN impone nuevas reglas.
- d) Amenazas por posible reclutamiento a NNA.
- e) Pago de extorsiones (mal denominados impuestos de guerra).

Por tal razón, la población civil residente tanto en zona rural como urbana de manera constante y sistemática se ve expuesta a quedar en medio de enfrentamientos armados y de recibir amenazas por parte de los GAI, quienes no cesan de involucrarlos en su disputa



armada, siendo el desplazamiento forzado, el mecanismo más recurrente como única opción de supervivencia.

Para el 2022, durante el mes de febrero y marzo se registró el desplazamiento forzado de más de cinco (5) núcleos familiares: i) el 15 de febrero de 2022, el GAI Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN, al parecer habría ordenado una reunión con población civil que reside en el área urbana como rural de San José del Palmar. En dicho espacio se enteraron de la presencia de dos personas pertenecientes a las extintas FARC y actuales beneficiados del proceso de reincorporación. Pasados 15 días (a inicios del mes de marzo), fueron amenazadas y obligadas a abandonar de manera inmediata el territorio.

Se tiene información por parte de las autoridades que, seis (6) días después del desplazamiento de estas personas, la familia que los había hospedado (pese a que eran de la zona), fueron igualmente amenazados y obligados a desplazarse de manera inmediata de la zona.

Finalmente, el 26 de marzo de 2022, cuatro (4) núcleos familiares (conformado por 15 personas: 7 adultos y 8 menores de edad), todos pertenecientes a la misma familia de las personas asesinadas entre el 22 y 24 de marzo de 2022, fueron amenazados por el GAI Frente Ernesto Che Guevara del Ejército de Liberación Nacional - ELN y obligados a desplazarse de San José del Palmar; entre estas personas se encuentra un líder comunal.

Este panorama evidencia la exacerbación de la violencia armada, lamentablemente se desconocen las cifras reales (población desplazada), toda vez que, en la mayoría de los casos, las familias se niegan a dar a conocer la situación en el territorio y al abandonar el municipio, lo realizan en horas en las que nadie percibe sus movimientos, todo entorno a medidas de autoprotección e inclusive para que no se tenga información hacia qué zonas se desplazan.

2.4 RECLUTAMIENTO FORZADO, USO Y UTILIZACIÓN ILÍCITA DE NNA

El impacto del conflicto en el municipio afecta en mayores proporciones a los NNA, puesto que de manera sistemática y sin las acciones pertinentes, urgentes y con la inmediatez requerida por parte del aparato estatal, continúa registrándose incremento del reclutamiento forzado, instrumentalización y vinculación de niños, niñas y adolescentes -NNA. De acuerdo a información entregada a la Defensoría del Pueblo, un aproximado del 30% de menores de edad y jóvenes (en edades de 14 a 20 años) residentes en el corregimiento San Pedro de Ingará han sido abordados directamente por el ELN.

Con posterioridad a la emisión de la AT 029-21 y pese a la advertencia realizada a las autoridades competentes en el del sureste chocono para el mes de enero de 2022, al parecer 11 menores de edad habrían sido víctimas de reclutamiento forzado en los corregimientos de La Italia, San Pedro de Ingará y el área urbana del municipio de San José del Palmar. Por temor a las represalias del grupo armado ELN, sólo una de las madres de estos menores, interpuso la denuncia ante las autoridades competentes, cayendo en el sub-registro del resto de los casos.



Nuevamente, entre los meses de mayo a junio de 2022, se habría registrado el ingreso a las filas del ELN nuevos NNA y jóvenes, así como hombres adultos pertenecientes a la comunidad indígena Embera Chamí, cumpliendo funciones de informantes, combatientes, campaneros y la modalidad de uso y utilización como “mandaderos”, esta última como método de acercamiento a miembros de las Fuerzas Militares y de Policía con el fin de obtener información que les proporcione ventajas militares. A la fecha, no existe una cifra real de los menores que han sido reclutados por los GAL en esta zona, principalmente por el ELN.

Como se expuso anteriormente, el temor por las represalias del actor generador de la violencia y baja presencia de instituciones en este municipio ocasiona que no solo se incremente de manera desproporcionada el reclutamiento de menores de edad, sino que no se activen las rutas de prevención y protección de manera integral y oportuna. En consecuencia, la táctica de uso y utilización de menores, y reclutamiento, se torna consuetudinaria y esto aumenta el ya importante sub-registro del fenómeno, y a su vez, dificulta la respuesta rápida por parte de las instituciones.

De manera complementaria, durante el monitoreo para la actualización del escenario de riesgo, se indagó por las posibilidades y planes de vida viables para los jóvenes. Quiénes en un ambiente de desatención, falta de oportunidades e incremento de las ya profundas vulnerabilidades, se ven obligados a abandonar el territorio o a caer en alguna actividad ilegal como únicas alternativas de supervivencia. Situación que debería agilizar la respuesta institucional, ampliar la cobertura de bienes y servicios del Estado, y traducirse en un esfuerzo por la no estigmatización de los ciudadanos oriundos del municipio con miras a no profundizar su vulnerabilidad de violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

2.5 ACCIONES DEFENSORIALES

Frente a hechos en los que se ha consumado escenarios advertidos por la AT 029-21, la Defensoría del Pueblo ofició en dos oportunidades a la Secretaría Técnica de la CIPRAT del Ministerio del Interior, a saber:

- 20220040400693001 con fecha radicado: 2022-03-02: Requerimiento ante el incremento de las acciones por parte del ELN y las AGC en el territorio que afectaban a la población civil en la cabecera municipal de San José del Palmar y el Corregimiento de La Italia.
- 20220040401170141 con fecha radicado: 2022-03-30: Registro de homicidios a población civil, retenciones ilegales, desplazamientos forzados y amenazas en la zona rural del municipio de San José del Palmar.

Igualmente, la Personería Municipal de San José del Palmar instauró ante el Tribunal Administrativo de Chocó, demanda (Acción Popular) contra el MINISTERIO DEL INTERIOR - UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN “UNP” - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV”- DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la seguridad



pública y acceso a los servicios públicos, siendo admitida y decretadas MEDIDAS CAUTELARES, el trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022).

A la fecha, el Tribunal Administrativo de Chocó no ha emitido fallo, pero de acuerdo al Ministerio Público en el territorio, las autoridades estarían realizando acciones en pro de atención y asistencia, acciones fundamentadas en el cumplimiento a la Alerta Temprana emitida.

El jefe del Ministerio Público tuvo como fundamento de derecho las razones expuestas por la Defensoría del Pueblo en la emisión de la Alerta Temprana 029-21. Resalta el Tribunal que “(...) a la fecha actual no se han realizado nuevos talleres de seguimiento por parte del Ministerio del Interior, así como tampoco se han pactado y/o configurado nuevas fechas para la realización de los mismo; empero, su preocupación radica en que no existe un cronograma de reuniones de trabajo focalizadas con cada una de las entidades concernidas en la Alerta Temprana 029 de 2021, de cara a poder efectuar un seguimiento detallado y ordenado” (sic).

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

3.1 APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE IMPACTOS CRUZADOS

Tal y como se expuso en el apartado número 1 (planteamiento metodológico) de este documento, es preciso referir que la matriz de impactos cruzados es una herramienta para cuantificar la relación entre las acciones institucionales y el escenario de riesgo expuesto en la Alerta Temprana.

Particularmente, en el seguimiento de la AT 029-21 la respuesta institucional fue escasa, puesto que, si bien en el documento de advertencia se encuentran recomendadas 14 entidades, instituciones y dependencias, sólo allegaron respuesta en los tiempos previstos para ello, tres (3) entidades como lo registra en la Tabla n.º 2 de este documento.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta la valoración de las capacidades y la respuesta institucional respecto de las recomendaciones dispuestas en la AT 029-21 se formularon las siguientes variables de observación:

Variables (problema) analizadas:

1. Ausencia de estrategias para el fortalecimiento comunitario para su autoprotección y pervivencia.
2. Ausencia de la institucionalidad estatal en el municipio de San José del Palmar.
3. Falta de articulación institucional de orden nacional y departamental para atender la situación de riesgo del municipio.
4. Deficiente implementación de políticas públicas acordes con los grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad y con enfoque diferencial, atención humanitaria y protección de la población civil.
5. Escasa cobertura institucional.
6. Falta claridad sobre las competencias institucionales



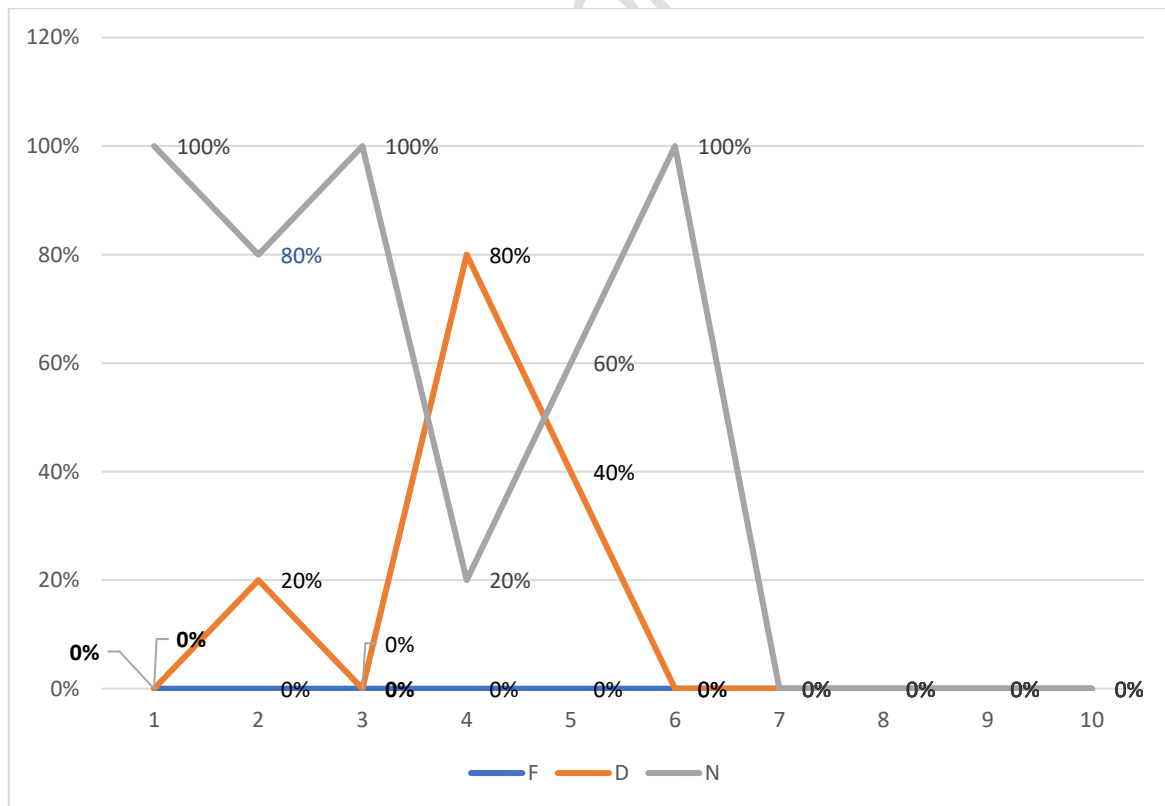
**Tabla 5. Matriz de análisis
(Fuerte (F), Débil (D) o Nulo (N))**

Vulnerabilidades							F	D	N	%F	%D	%N
	1	2	3	4	5	6						
1		N	N	N	N	N	0	0	5	0%	0%	100%
2	D		N	N	N	N	0	1	4	0%	20%	80%
3	N	N		N	N	N	0	0	5	0%	0%	100%
4	D	D	N		D	D	0	4	1	0%	80%	20%
5	N	N	N	D		D	0	2	3	0%	40%	60%
6	N	N	N	N	N		0	0	5	0%	0%	100%

Tabla 6. Matriz de impactos cruzados

	F	D	N
1	0%	0%	100%
2	0%	20%	80%
3	0%	0%	100%
4	0%	80%	20%
5	0%	40%	60%
6	0%	0%	100%

Gráfica 1. Impactos cruzados





Los resultados de impactos cruzados permiten ver que el problema motriz identificado es principalmente la falta de claridad sobre las competencias institucionales. Es decir, que la solución a dicho problema resulta transversal para facilitar el desarrollo de otras medidas que contribuyan a la gestión del riesgo advertido. A esta variable le sigue la ausencia de la institucionalidad estatal en el municipio de San José del Palmar; y es que no puede desconocerse que este problema ayuda a que el riesgo no se mitigue, ni exista solución aparente para que se garanticen los derechos humanos a los habitantes del territorio advertido, puesto que tal y como se evidencia con la nula y carente respuesta institucional, se refleja que desde el orden nacional y departamental no se ha abordado la compleja situación del corregimiento La Italia y zonas cernanas en el municipio de San José del Palmar en Chocó.

Lo anterior, guarda relación con el problema principal, puesto que es un municipio donde convergen diferentes competencias territoriales pero que ninguna tiene alcance real ni se evidencia su ejercicio, es decir, si bien existen entidades del departamento del Chocó con competencias administrativas sobre San José del Palmar, no es menos cierto que también convergen competencias institucionales del departamento de Valle del Cauca y Risaralda, lo que ha desencadenado una pérdida de control administrativo y garantías efectivas de los derechos fundamentales de la población que habita el referido municipio.

Así mismo, las competencias administrativas territoriales no aplicadas puede generar un efecto de correlación con el escenario de riesgo, ya que ante la ausencia de esta, se establecen autoridades no estatales para controlar el territorio tal y como se pudo evidenciar en la actualización del escenario de riesgo (punto No.2), descrito en este documento.

Se interpreta del gráfico que el problema dependiente de mayor incidencia es la deficiente implementación de políticas públicas acordes con los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y con enfoque diferencial, atención humanitaria y protección de la población civil. Es decir, que atender ese problema es prioritario y se observa que el plazo para atender debería ser el más inmediato y que los esfuerzos institucionales se concentren en ello, ya que involucra directamente a la población relacionada en la AT 029-21 y destaca las recomendaciones hechas en dicho documento de advertencia.

3.2 VARIABLE DE “OPORTUNIDAD”: INDICADOR “CELERIDAD”.

Este indicador se define en razón de la 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 derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal; libertades civiles y políticas; e infracciones al DIH. En este sentido, y de acuerdo con la información aportada por las entidades tanto en su respuesta tras ser oficiadas como en el ejercicio de constatación se puede apreciar que:

Las acciones desde la Personería municipal sí han operado con celeridad ante las condiciones inminentes de riesgo sobre los ciudadanos que acuden e incluso se reflejan las medidas implementadas en acciones constitucionales, como es el caso de la acción de tutela 2022-00003 de enero de 2022, entre otras acciones adelantadas ante despachos judiciales pretendiendo que la garantía de derechos fundamentales se haga exigible en el



municipio de San José del Palmar. Sin embargo, pese a los fallos y autos judiciales en materia constitucional, no se evidencian cumplimientos o medidas que respondan a una respuesta rápida, ni a un avance en materia de protección y garantía efectiva de los derechos humanos de la población civil en el municipio referido.

Al tratarse de una Alerta Temprana de Inminencia, la respuesta institucional debería suponer una actuación oportuna 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 relacionada o vinculada con la inminencia. Incluso en materia de seguridad, si bien existe una medida que refiere presencia y patrullaje de la Fuerza Pública, se evidenciaron dificultades en cuanto a la capacidad de pie de fuerza y ejercicio de competencia ante hechos como los homicidios en sectores rurales.

3.3 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.

3.3.1 POBLACIÓN A LA CUAL SE DIRIGEN LAS MEDIDAS.

En virtud de la información aportada por las entidades respecto de la población, se ha considerado haber dado cobertura dentro de sus límites de competencia y alcance, a los NNA y jóvenes en materia de prevención, afrodescendientes y mestizos de San José del Palmar e indígenas Embera Chamí.

De manera general las medidas han sido implementadas en pocas ocasiones, es decir, no existe una permanencia o continuidad de las medidas, ya que, según lo informado por la institucionalidad si bien se han adelantado campañas de prevención con un alcance de 1.200 personas ha sido eventual, más no una acción con continuidad en el tiempo que permita un mayor alcance de efecto en la población.

3.3.2 ÁMBITO GEOGRÁFICO AL CUAL SE DIRIGEN LAS MEDIDAS.

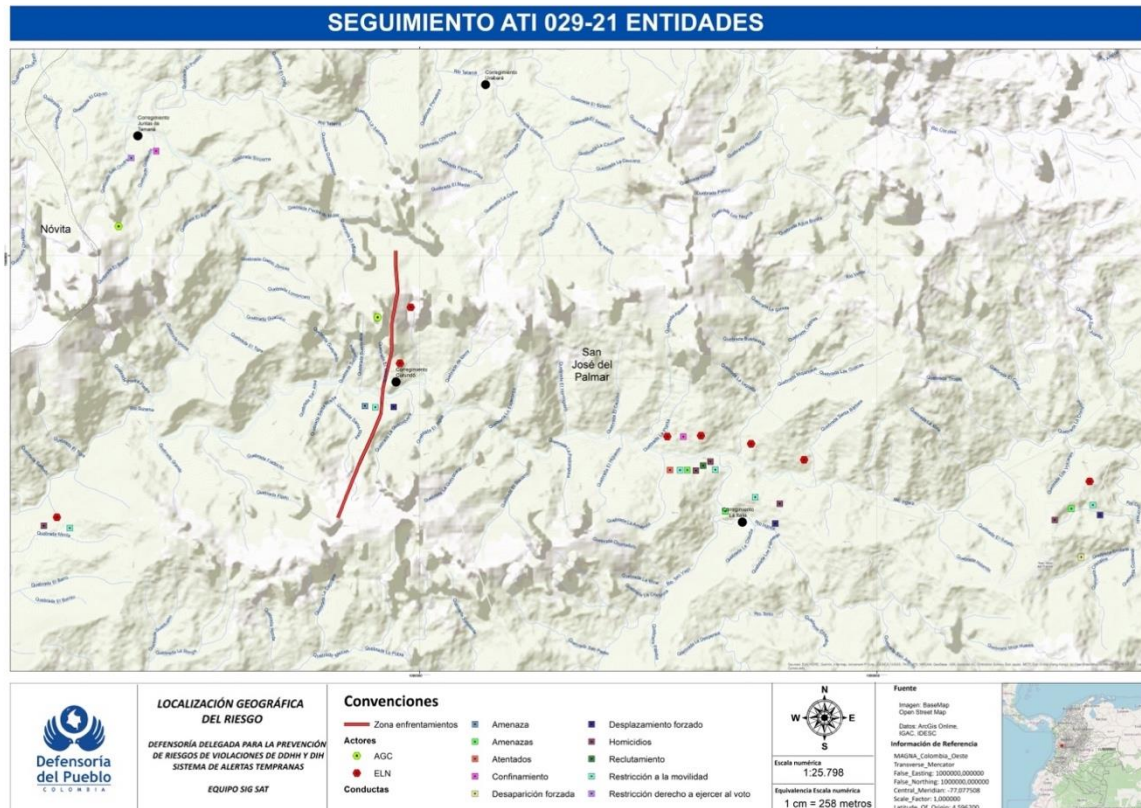
La focalización de las medidas adoptadas respecto del área geográfica objeto de la advertencia, ofrece la oportunidad de que las medidas se definan de manera acorde a los factores de riesgo y/o a los sujetos de derechos contemplados en el escenario advertido.

En ese sentido, en el mapa No.2 que se presenta a continuación, las entidades que participaron en el ejercicio de constatación tienen presente la existencia de situaciones como amenazas, homicidios, restricciones a la movilidad y desplazamiento forzado en el corregimiento de La Italia y sus alrededores, sin embargo, son conscientes que dichos hechos han superado completamente su capacidad como administración local e incluso el



pie de Fuerza Pública en la zona no logra contener las condiciones que amenazan a la población.

Mapa n.º 2: Constatación con instituciones recomendadas en la AT 029-21 sobre conductas en el municipio de San José del Palmar



Tal y como se puede evidenciar en el mapa No.2, las entidades municipales no desconocen conductas de amenazas, atentados, confinamientos, homicidios, reclutamiento, desplazamiento forzado y restricción a la movilidad ejercidos por el ELN sobre la población entre el corregimiento La Italia y la quebrada La Planta; grupo armado ilegal que, en efecto, tiene permanencia en el territorio, no obstante, y como ya se refirió previamente, las acciones o medidas que puedan implementar para la garantía de DDHH requieren del acompañamiento de las instituciones de orden departamental y nacional para poder atender de forma efectiva y articulada el riesgo, puesto que en la actualidad se desborda la capacidad de los entes municipales.

En el ejercicio de constatación de la respuesta institucional, se estableció que en cercanías del corregimiento Curundó, se percibe la posible ocurrencia de enfrentamientos entre el ELN y las AGC. Lo que podría acarrear nuevas o incrementar, conductas vulneratorias como amenazas, desplazamiento forzado y restricción a la movilidad. Esto permite observar que la institucionalidad cercana al territorio no desconoce la situación, pero que se encuentra desbordada para atender de forma integral y plena la garantía de derechos. Incluso se manifiesta una sensación de abandono estatal por parte de entidades departamentales y nacionales ante las necesidades de su población.

3.4 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 realiza 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 029 de 2021.

3.4.1 ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA HACIA EL FACTOR PROTECTOR “DESARROLLO DE CAPACIDADES SOCIALES PARA LA PREVENCIÓN (DCSP)”⁷.

Ante el panorama descrito en la actualización del escenario de riesgo, es preciso señalar que la población se encuentra limitada para poder desarrollar capacidades sociales que les permita gestionar un acercamiento a un ejercicio pleno de sus derechos.

Pese a lo anterior, se evidencia que existe una movilización social para poner en conocimiento a las autoridades judiciales de orden departamental sobre la precariedad de las condiciones del municipio y la completa falta de atención por parte de entidades de orden departamental y nacional, por lo que existen ya una acción popular en curso ante el Tribunal Administrativo de Chocó, siendo esta instancia judicial la que ha llamado la atención a la institucionalidad por medio de un auto interlocutorio de medidas cautelares, esperando que las entidades eviten caer en un desacato judicial y procedan de forma real y material a implementar medidas de prevención y protección de la población en el territorio advertido y apoyando a las entidades territoriales del municipio que están desbordadas ante las conductas que superan su capacidad.

Contemplando el bloque de constitucionalidad en Colombia⁸, 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 Políticos⁹ y la Convención Americana¹⁰. 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.

⁷ 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].

⁸ 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.

⁹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.

¹⁰ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972.



3.4.2 ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA HACIA EL FACTOR PROTECTOR “DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PREVENCIÓN (CIP)”¹¹.

Sobre este particular, las entidades territoriales que allegaron respuesta para el presente informe de seguimiento, señalan desde su percepción que:

No cuentan con la capacidad técnica y administrativa ante las dinámicas que se presentan en el territorio advertido, puesto que como la misma institucionalidad reconoce, “en el municipio de San José del Palmar, corregimiento La Italia según información por de la misma comunidad persiste la presencia de parte de los grupos armados ilegales -GAI Frente de Guerra Occidental “Omar Gómez” del ELN a través del frente Ernesto Che Guevara y las ACG - Frente San Juan”, y también han expresado que “el escenario del riesgo fijado en la ATI 029 de 2021, continua en similares condiciones; habida consideración que continua el confinamiento parcial entre las 6:pm hasta las 6:00am del día siguiente, sin que se genere la posibilidad de movilizaciones entre la cabecera municipal y centros poblados; así mismo, desde centros poblados y a veredas”. Es decir, que la misma institucionalidad local se encuentra siendo objeto de la restricción a la movilidad para desarrollar con libertad la gestión que le corresponde.

No es menos cierto que el municipio no cuenta con la suficiente Fuerza Pública que haya dado respuesta acertada con su trato con la población, es decir que, la representación que tiene de las instituciones del sector Defensa no suplen ni se adaptan a las características del territorio y de la población. No se trata sólo de aumentar el pie de fuerza, sino de evaluar la necesidad de sensibilizar a los efectivos militares y policiales que presten sus servicios en San José del Palmar con los derechos humanos, para así basar su relación con el ciudadano desde un enfoque de derechos. En vista del fraccionamiento de las competencias administrativas en el municipio, se ha dificultado que la percepción del actuar de los grupos armados legales sea bien recibido, sumado conductas cuestionables por parte de algunos uniformados. Lo que resulta altamente preocupante, especialmente cuando las Fuerzas Militares y de Policía son de los pocos que hacen presencia en el territorio.

Por su parte, el ejercicio de adelantar medidas de prevención desde la Fuerza Pública, resulta siendo una gestión con fuertes limitaciones, aunado a la carencia de equipos técnicos y tecnológicos y una distancia con la ciudadanía, situación que hace notar que las entidades administrativas del ejecutivo de orden territorial municipal, se encuentran solas ante los retos del territorio en materia de garantizar los DDHH. Pues como se ha reiterado en este documento, no hay respuesta, ni respaldo de otras entidades para implementar medidas conjuntas y estratégicas ante la complejidad de las conductas advertidas en la AT029-21.

¹¹ 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”.

3.5 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.

En ese orden de ideas, la respuesta institucional fue poco descriptiva al respecto de este indicador, pero en el ejercicio de constatación la percepción institucional no dista mucho de lo presentado hasta ahora en el informe. Desde las entidades de orden municipal sí existe un esfuerzo por reconocer y adelantar una acción conjunta, sin embargo, resulta insuficiente cuando destacan la ausencia institucional del orden departamental y nacional reconociendo que la comunicación con dichos ordenes es poco efectiva. Hecho que se refleja en la permanencia del riesgo en el corregimiento de La Italia del municipio de San José del Palmar, pese a ser alertada de forma inminente, y que por el contrario, se ha expandido pese al llamado a la respuesta rápida por parte de la institucionalidad.

3.6 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, que para el caso concreto de la AT 029-21 y lo descrito por la institucionalidad, sólo podrá referirse respecto de las entidades municipales, ya que la interacción con entidades de orden departamental del Chocó, de las entidades con jurisdicción administrativa del Valle del Cauca y de Risaralda, así como las entidades de orden nacional, desafortunadamente, ha sido nula.

Bajo el ejercicio de constatación, se pudo observar que la percepción institucional es de trabajo conjunto entre la Policía y el Ejército Nacional en operaciones conjuntas, así como en campañas de sensibilización y educación junto con la administración municipal. Siendo necesario expresar que, si bien existe notoria presencia de instituciones del sector Defensa, no es menos cierto que la población los encuentra distantes como ya se mencionó previamente en este I.S. y buena parte de la percepción se cobija bajo la percepción de estigmatización que recae sobre la población, lo que puede dificultar que la armonía interinstitucional se vea limitada ante la excepción de la población sobre determinadas instituciones con baja confianza institucional, la cual se referirá más adelante en este documento.

4. CONSTATACIÓN CON POBLACIÓN - CONFIANZA INSTITUCIONAL

Durante el mes de junio 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 029-21.



Viendo la confianza institucional como una herramienta que posibilita el apoyo respecto de percepción de respaldo o no hacia el desempeño y resultados por las autoridades públicas¹². 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 elemento que proporciona una visión para identificar la valoración sobre la democracia y la respuesta de esta 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 a partir de la experiencia del goce efectivo, o no, de sus derechos. Es entonces la confianza institucional el resultado de la asociación entre desempeño y eficacia, y su efecto para satisfacer las necesidades de la población¹³, así como el resultado de la gestión institucional en la implementación de sus estrategias en el territorio y con la ciudadanía objeto de su atención.

En consecuencia, se ha podido constatar en el ejercicio de seguimiento que:

Tabla 7. Confianza institucional San José del Palmar.

Institución / Entidad	Nivel de confianza institucional
Personería Municipal de San José del Palmar	Alta
Alcaldía de San José del Palmar	Media
UARIV	Media
Ejército Nacional	Baja
Policía Nacional	Baja
Unidad Nacional de Protección	Baja
Procuraduría	Baja
Unidad para las Víctimas	Baja
Fiscalía General de la Nación	Baja

En la percepción de confianza institucional de San José del Palmar se puede evidenciar la distancia que existe entre la institucionalidad de orden nacional y departamental y la población, así como de sus necesidades y de las condiciones que configuran la AT de inminencia 029-21, puesto que la observación de 9 de las 14 entidades recomendadas en el documento de advertencia, sólo una (1) logra tener una percepción de confianza institucional alta y dos (2) de percepción media con una descripción muy breve de dicha exposición.

La gran mayoría de entidades con alguna relación con el municipio de San José del Palmar 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 de sus principales funciones constitucionales resultan distantes. Esa calificación en general se origina por una percepción en la población de abandono institucional, que durante todo el seguimiento ha sido una constante identificada, incluso en coherencia con la respuesta de las entidades territoriales de orden municipal.

¹² Quiroga, 2008

¹³ García, Buen gobierno y confianza institucional / Good Governance and Institutional Trust



Aunado a lo anterior, existe una percepción de corrupción de funcionarios, incumplimiento de compromisos, que por supuesto agudiza la distancia entre la institucionalidad y la población como se refirió en algunos apartes anteriores como resultado del seguimiento y ante una respuesta estatal baja.

Ahora bien, la observación de la confianza institucional resulta en los niveles mínimos vista desde la óptica de los pobladores, ante una oferta de servicios limitada o sin enfoque poblacional y territorial, baja asistencia o nula presencia en territorio, demoras en la atención, omisión de funciones, abuso de autoridad, aumento de la percepción de inseguridad, acciones arbitrarias, situaciones que no son ajenas al factor de capacidad social e institucional de la ecuación del riesgo, así como la carente y prácticamente nula articulación entre las diferentes entidades, 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. Es decir, la óptica de la población y su confianza institucional coincide con una baja respuesta institucional y la nula respuesta de entidades de orden departamental y nacional.

5. CONCLUSIONES

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

5.1 ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE A LOS FACTORES DE RIESGO DEFINIDOS EN EL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO.

Si bien es cierto que desde la institucionalidad municipal se han buscado adelantar medidas para mitigar el riesgo en el municipio de San José del Palmar, la misma no logra impactar de manera significativa sobre éste. Esto, no sólo es consecuencia de la baja capacidad técnica de la institucionalidad municipal para responder a uno de los factores de la ecuación del riesgo, sino que, sea preciso señalar que, por ejemplo, la administración municipal al igual que sus administrados debe responder a las reglas de restricción a la movilidad impuestas por los grupos al margen de la ley que operan en el territorio, lo que hace imposible el desplazamiento en atención y protección a zonas advertidas en las cuales se infringen los DDHH.

Hasta el cierre de recolección de información para la elaboración de este informe de seguimiento, se desconoce los llamados desde la municipalidad hacia entidades de orden departamental y nacional para apoyar su gestión de forma prioritaria. Pese a ello, no excusa el abandono institucional y nula acción de las demás entidades llamadas a atender la situación que vive el municipio de San José del Palmar, pues como se pudo evidenciar, no existe respuesta alguna desde la Gobernación del Chocó, ni desde las entidades con competencia y jurisdicción de otros departamentos sobre el territorio, como por ejemplo, de la Procuraduría Provincial de Cartago del Valle del Cauca.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo, el abandono que se tiene hacia la población de San José del Palmar desde las entidades de orden nacional, ya que, dentro del marco constitucional debería ser una acción integral de garantía de derechos como la vida, integridad, seguridad y libertad, los cuales están en completa desprotección desde hace



más de seis (6) meses, pese a ser un territorio advertido con un riesgo inminente, que este se consumó en más de una oportunidad como se puede observar en la actualización del escenario de riesgo del presente documento. Aunado a la nula evidencia de programas o acciones estratégicas de prevención hacia el riesgo para que no se materialicen futuros hechos que vulneren los DDHH.

La nula respuesta por parte de entidades descentralizadas y centrales ante el escenario de riesgo inminente, permite que se reflexione si es pertinente que se permanezca con una distribución de competencias dividida por departamentos que resulta dejando en desprotección a los habitantes del municipio de San José del Palmar, o si por el contrario, bien se podría realizar una gestión conjunta que sea medible y sea liderada por la institución departamental, esto en pro de superar el abandono estatal que hace que el riesgo inminente no sólo se haya consumado en repetidas ocasiones, sino que podría prevenir que este se prolongue en el tiempo o se expanda hacia otros territorios del Chocó.

5.2 FOCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS EN RELACIÓN CON LOS SUJETOS DE DERECHOS Y ÁREAS GEOGRÁFICAS EN LAS QUE SE LOCALIZA EL RIESGO.

De los aspectos a destacar sobre este ítem, es que las entidades municipales reconocen la existencia y presencia de grupos armados como el ELN y el AGC, así como la posible disputa de éstos en el territorio. Lo que realmente preocupa es que, pese a reconocerse la presencia de los grupos y el riesgo que su accionar sobre el territorio desencadena, las medidas desde la administración departamental y de entidades nacionales es absolutamente nula. Incluso, pese que no ha sido una situación puesta en conocimiento desde el Sistema de Alertas Tempranas, sino desde la instancia judicial en varias acciones constitucionales de tutela y una acción popular, no se ha expresado desde la institucionalidad medidas que prioricen con un enfoque territorial y poblacional a San José del Palmar.

Es de admirar que desde el Ministerio Público del municipio se han adelantado las medidas con enfoque diferencial étnico, de género, y de poblaciones que se encuentran en vulneración constante de sus DDHH, como los NNA y jóvenes, entre otros. Siendo medidas pertinentes y coherentes ante el riesgo inminente, pese a que no han tenido el eco necesario para poder impactar en mayor medida respecto de la prevención y protección del territorio.

5.3 ARTICULACIÓN Y/O COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA MITIGACIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO.

La articulación y coordinación interinstitucional solo puede pregonarse en la AT 029-21 respecto de entidades municipales, puesto que, han realizado acciones y campañas conjuntas de prevención y protección, demuestra la intencionalidad de atender y pretender que los DDHH en el territorio de San José del Palmar. Esta articulación no puede referirse respecto de las demás entidades recomendada en la AT 029-21, toda vez que su respuesta es completamente inexistente y sin ningún reporte que permita evidenciar lo contrario.



Se hace pertinente que el llamado a la institucionalidad sea real y que en su proceso de articulación se revise la pertinencia o no de distribuir las competencias en varios departamentos ya que, si bien esa distribución no exonera las responsabilidades, si puede ser uno de los factores que dificulte la atención sobre el territorio.

Finalmente, se reitera que la garantía de derechos a la vida, libertad, seguridad y demás derechos constitucionales no son excluyentes del orden territorial de las entidades, sino que, de forma integral se deben atender dentro de la obligación constitucional y legal como parte de los fines esenciales del Estado colombiano.

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 029 de 2021.

Para los efectos pertinentes, se agradece que toda respuesta sea remitida a la Defensoría del Pueblo al correo electrónico delegadasat@defensoria.gov.co y/o a la dirección postal Calle 55 n.º 10-32 en Bogotá D.C.

Cordialmente,

RICARDO ARIAS MACIAS
Defensor Delegado para la Prevención del
Riesgo de Violaciones de DDHH 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

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.