Bogotá D.C., 2 de febrero de 2024

Doctor
Gustavo García Figueroa
Viceministro del Interior
Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la
Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT
Ministerio del interior
Carrera 8 N° 12B-31
Bogotá D.C.

Referencia: Informe de Seguimiento N° 002-2024, a la Alerta Temprana N° 001-2023 para el municipio Dosquebradas, en el departamento 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 numeral 3 del artículo 5 del Decreto 025 de 2014, 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 Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo monitorea y valora las dinámicas del conflicto armado para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de demandar del Estado una respuesta integral y con debida diligencia en materia de prevención y protección, a través de las Alertas Tempranas, definidas por el Decreto 2124 de 2017 como "do*cumento(s) de advertencia de carácter preventivo emitido(s) de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno Nacional para la respuesta estatal*".

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, orientadas 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).

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

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 imparcialidad[1], confidencialidad[2] y participación[3], por tal razón el seguimiento es el proceso de observación y valoración de la respuesta estatal, la actualización del escenario de riesgo y los resultados del monitoreo en terreno, es así como se hace una triangulación de la información recepcionada por la Defensoría del Pueblo salvaguardando el cumplimiento y materialización de los principios que la rigen.

El seguimiento a la evolución de los riesgos advertidos y a los efectos de la gestión institucional sobre este, además de responder a la misión constitucional que compete a 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.

Factores como la capacidad de prevención y la respuesta de las instituciones estatales, son también fundamentales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH4), razón por la cual, las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo tienen como fin último, generar impactos estructurales en materia de respeto y garantía de derechos, lo que incluye las obligaciones de prevención, protección y no repetición de violaciones de Derechos Humanos, y como fines inmediatos la disuasión, mitigación o superación del riesgo advertido.

Con fundamento en lo expuesto, la presente comunicación tiene por objeto informar, a la luz de las labores de seguimiento y monitoreo promovidas por la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, el análisis realizado en relación con el efecto de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana No. 001 de 2023 para el municipio de Dosquebradas, departamento de Risaralda.

Esta valoración de la gestión del riesgo resulta de la observación desde el punto de vista de las obligaciones de respeto, protección y garantías de no repetición, consagradas en los

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 acopiada 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.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, párrafo 192

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaborado Defensoría del Pueblo

instrumentos internacionales de protección y defensa de los Derechos Humanos ratificados por el Estado Colombiano.

En este sentido, el seguimiento efectuado inicia con un análisis de la dinámica de la evolución de las situaciones de riesgo y su correlativo impacto sobre los derechos que versa el referido Decreto 2124 de 20175, a partir del cual es posible señalar la persistencia de los riesgos advertidos por medio de la Alerta Temprana.

Adicionalmente, se abordan las categorías de análisis previstas en el Protocolo Interno "Evaluación de la gestión institucional frente a las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas", a través del cual se conjuga y justiprecia la respuesta institucional de las entidades al diseñar e implementar medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que protejan los Derechos de la población al disuadir o mitigar los riesgos. Los resultados de la gestión institucional pueden enmarcarse en cualquiera de los siguientes niveles: incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio, cumplimiento alto y pleno cumplimiento. Estos indicadores tienen su origen en la jurisprudencia constitucional, incluyendo los Autos No.178 de 2005 y No. 218 de 2006, y particularmente el Auto de Seguimiento No. 008 de 2009 a la Sentencia T-025 de 2004, en el que se resalta la necesidad de "una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo".

I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

A continuación, se presenta el informe de seguimiento de la respuesta institucional con ocasión del escenario de riesgo estructural definido en la Alerta Temprana 001 de 2023. 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 siguiente ecuación del riesgo, a saber:

Imagen 1. Fórmula y/o factores para el análisis del riesgo.

elaboró Defensoría del Pueblo

5 "Artículo 1°. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar el sistema de prevención y alerta para 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."

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

*Los Factores Protectores se desagregan en: Capacidades Institucionales para la Prevención y Capacidades Sociales para la Prevención.

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

En este marco, el ejercicio de la función de seguimiento resulta de la valoración del desempeño institucional de las entidades al adoptar, ejecutar y concluir medidas que se traduzcan de manera sostenida en resultados tangibles que beneficien a la población al disuadir, mitigar o, preferiblemente, superar el escenario de riesgo, a efectos de propiciar un ambiente favorable para el ejercicio libre y pleno de los derechos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales6 en la materia7 y en nuestra Constitución Política[8].

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 y recogida en el espacio de constatación respecto de los citados factores de

6 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".
7 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".

8 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.".

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

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

Así las cosas, se procede a relacionar las instituciones que remitieron información a la Defensoría del Pueblo tanto en la fase previa a la constatación[9], así como de aquellas entidades que tras surtida la referida etapa y que participaron en las mesas de trabajo en territorio, acuciosamente solicitaron una capacitación durante el mismo espacio y posteriormente, tras acordar fecha allegaron la información en la matriz diseñada para el reporte en el marco de la labor de seguimiento. 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 previos y posteriores a la etapa de constatación; aclarando que, la relación de entidades a continuación, refleja las respuestas de entidades vinculadas en recomendaciones a

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

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Defensoría del Pueblo

la AT 001-23; si bien se requirió información de manera integral, no se obtuvo respuesta por parte de todas ellas, es decir, de las entidades referidas en la tabla 2, sólo allegaron información las descritas en la tabla 3 .

Por lo anterior, es preciso tener en cuenta que, para la recolección de información se realizaron tres (3) espacios virtuales de socialización de la matriz que serviría de herramienta a las entidades para reportar las medidas implementadas. Esto teniendo en cuenta que la AT 001-23 cuenta con cuarenta y cuatro (44) recomendaciones, involucrando a treinta (30) entidades diferentes tanto de orden nacional, departamental y municipal, con sus correspondientes dependencias.

A continuación, se describen las entidades que participaron de estos espacios de forma virtual:

1. El 06 de septiembre de 2023: Procuraduría Regional Risaralda, Gobernación de Risaralda, Alcaldía de Dosquebradas
2. El 07 de septiembre de 2023: consejo superior de la Judicatura y la Superintendencia Nacional de Salud.
3. El 08 de septiembre de 2023: Superintendencia Nacional de Salud, Gobernación de Risaralda (Dirección de Cultura y Artes entre otras dos dependencias de la entidad territorial).

Así las cosas, el 12 de septiembre de 2023 se convocó a las siguientes entidades asociadas con recomendaciones en el documento de advertencia:

Tabla 2. Entidades convocadas a dar respuesta en el marco de la AT 001-23

No.	Entidades Recomendadas AT 001-23
1	Ministerio del Interior
2	Procuraduría General de la Nación
3	Procuraduría Provincial
4	Personería Municipal de Dosquebradas
5	Fiscalía General de Nación
6	SIJIN de la Policía Nacional
7	Ministerio de Defensa Nacional
8	Unidad Nacional de Protección
9	Policía Nacional
10	Ministerio de Justicia
11	Consejo Superior de la Judicatura
12	Gobernación del Risaralda

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

No.	Entidades Recomendadas AT 001-23
13	Regional Risaralda ICBF
14	Migración Colombia
15	Alcaldía de Dosquebradas
16	Ministerio de Educación
17	Comisarías de Familia
18	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
19	SENA Regional Risaralda
20	Consejerías presidenciales
21	Ministerio del Deporte
22	Ministerio de Cultura
23	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
24	Departamento Administrativo de la Función Pública
25	Ministerio de Trabajo
26	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
27	Ministerio de Salud
28	Superintendencia Nacional de Salud
29	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
30	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dentro de las treinta (30) entidades recomendadas y llamadas a dar respuesta en el marco del documento de advertencia emitido en febrero de 2023, sólo remitieron respuesta quince (15) entidades, de las cuales seis (6) son de la Gobernación de Risaralda. Es decir, dentro de las entidades principales a responder, solo diez (10) entidades en total emitieron respuesta de las treinta (30) requeridas.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Tabla 3. Respuestas y solicitudes de información institucional

Entidad	Fecha solicitud información	Fecha de respuesta
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Ministerio de Justicia y del Derecho	22 de marzo de 2023	7/09/23
Superintendencia Nacional de Salud	22 de marzo de 2023	8/09/23
Personería Dosquebradas	22 de marzo de 2023	8/09/23
Alcaldía Municipal	22 de marzo de 2023	10/09/23
Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad de la Gobernación de Risaralda	22 de marzo de 2023	11/09/23
Secretaría de Educación de la Gobernación de Risaralda	22 de marzo de 2023	11/09/23
Dirección de Cultura y Artes	22 de marzo de 2023	11/09/23
Procuraduría General de la Nación Procuraduría Regional De Instrucción Risaralda	22 de marzo de 2023	11/09/23
Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Gobernación de Risaralda	22 de marzo de 2023	11/09/23
Secretaría De Planeación Y Ambiente, Secretaría De Las Tic, Secretaria De Educación Gobernación de Risaralda	22 de marzo de 2023	11/09/23
Consejo Superior de la Judicatura	22 de marzo de 2023	13/09/23
Secretaría de Gobierno-Sub programa Derechos Humanos. Gobernación de Risaralda	22 de marzo de 2023	13/09/23
UNP	22 de marzo de 2023	14/09/23
SENA	22 de marzo de 2023	12/09/23
Fiscalía General de la Nación	22 de marzo de 2023	13/09/23

En consecuencia, es a partir de las medidas que fueron reportadas en el instrumento de seguimiento, (ver tabla 4), sobre la cual se realizarán los análisis cuantitativos a lo largo de este documento.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Tabla 4. Relación del número de medidas reportadas por entidades vinculadas a la Alerta

Relación de medidas reportadas por entidad	
Entidad	**No. de medidas reportadas**
Personería de Dosquebradas	**1**
Delegación Penal	1
Alcaldía Municipal de Dosquebradas	**15**
Secretaría de Gobierno	15
Consejo Superior de la Judicatura	**2**
Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico	2
Fiscalía General de la Nación	**8**
Dirección Seccional de Fiscalía Risaralda	8
Gobernación de Risaralda	**27**
Dirección de Cultura y Artes	2
Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana	5
Secretaria de Desarrollo Económico y Competitividad	2
Secretaría de Educación Departamento de Risaralda	13
Secretaría de Gobierno-Sub programa Derechos Humanos	3
Secretaría de Planeación y Ambiente, Secretaría de las TIC, Secretaría de Educación	2
Ministerio de Justicia y del Derecho	**1**
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria	1
Procuraduría General de la Nación	**3**
Procuraduría Regional de Instrucción Risaralda	3

elaboró Defensoría del Pueblo

Relación de medidas reportadas por entidad	
Entidad	**No. de medidas reportadas**
SENA	**4**
Superintendencia Nacional de Salud	**1**
Delegatura para Entidades Territoriales Generadores Recaudadores y Administradores de Recursos del SGSSS	1
UNP	**3**
(en blanco)	**0**
Total	**65**

A su vez, estas **65** medidas presentan la siguiente concentración (ver tabla 5) por recomendación:

Tabla 5. Relación de medidas reportadas por Recomendación

Recomendación	No.	%
1. Al Ministerio del Interior, en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT): Coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos. (...)	0	0%
2. A las entidades recomendadas y relacionadas en la presente Alerta Temprana se les recomienda construir y adoptar dentro de los próximos diez (10) días calendario un Plan de Acción específico que dé cuenta de acciones(...)	3	5%
3. A la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Provincial y Personería Municipal de Dosquebradas trabajar de manera articulada e individual para hacer seguimiento: i. Al diseño y ejecución de las estrategias y Planes de Acción presentados (...)	4	6%
4. Ala Fiscalía General de Nación, la Unidad Especial de Investigación (Decreto 898 de 2017), y a la SIJIN de la Policía Nacional, se recomienda generar un Plan de Trabajo a corto, mediano y largo plazo que permita priorizar la investigación y análisis de las conductas victimizantes presentadas en este documento, (...)	1	2%
5. Al Ministerio de Defensa Nacional y sus entidades adscritas competentes fortalecer: i. Los mecanismos y acciones, (...)	0	0%

elaboró Defensoría del Pueblo

Recomendación	No.	%
6. A la Unidad Nacional de Protección agilizar la valoración del riesgo de las personas y colectivos en riesgo, especialmente aquellos que enfrentan un riesgo bajo la lógica de enfoque diferencial y como consecuencia de la interseccionalidad del mismo de acuerdo a los mecanismos actuales y nuevas herramientas para identificar (...)	2	3%
7. A la Unidad Nacional de Protección implementar de manera oportuna los Decretos 4912 de 2011 y 1066 de 2015, y la Directiva No. 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación en aras de fortalecer las medidas de protección de los líderes, (...)	1	2%
8. A la Policía Nacional, para que desde la dirección general se promueva la política de unidad institucional que tiene dentro de su propósito contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia requeridas por el ciudadano y el país, e impulse la política de la Policía Nacional (...)	0	0%
9. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, en armonía con el Consejo Superior de la Judicatura, respecto del Sistema Judicial con Jurisdicción en Risaralda, Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, (...)	4	6%
10.A la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad y la Secretaría del Desarrollo Social de la Gobernación del Risaralda, para que priorice al municipio advertido de Dosquebradas, el desarrollo articulado con Ministerio de Justicia y el Derecho, Fiscalía General de la Nación Seccional Risaralda y la Regional Risaralda ICBF, (...)	3	5%
11. A la Fiscalía General de la Nación en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, fortalecer las medidas adoptadas relacionadas con el diseño de herramientas de investigación especializada y (...)	1	2%
12. A la Fiscalía General de la Nación, para el fortalecimiento de la estrategia de lucha contra la Trata de Personas en el municipio de Dosquebradas, de la mano con Migración Colombia, la Dirección de Mujer y Asuntos de Género de la Gobernación de Risaralda,(...)	3	5%
13.A la Fiscalía General de la Nación, para adelantar un proceso de investigación caracterizado para el municipio de Dosquebradas, el cual se pueda esclarecer los modos (...)	1	2%
14. Al Ministerio del Interior brindar acompañamiento y asistencia técnica al Comité Municipal para la Lucha contra la Trata para identificar oportunamente casos de trata de personas en el municipio.	0	0%
15. A la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, particularmente al grupo de fiscales especializados de trata de personas: (...)	1	2%

elaboró Defensoría del Pueblo

Recomendación	No.	%
16. Al ICBF brindar acompañamiento para la adecuada implementación del protocolo de identificación de niños migrantes no acompañados en riesgo de trata, así como el lineamiento para la atención de NNA víctimas de trata de personas.	0	0%
17. A Policía Nacional, adelantar acciones de capacitación especializada a miembros de sus instituciones en la investigación y persecución de los delitos relacionados con el fenómeno de trata de personas,(...)	0	0%
18. Al Ministerio del Interior, coordinar acompañamiento técnico a la Gobernación de Risaralda, y al municipio de Dosquebradas sobre la implementación del enfoque diferencial (...)	0	0%
19. A la Policía Nacional, fortalecer la aprehensión del enfoque de derechos humanos y diferencial de los miembros de la institución con el objetivo de disminuir roces entre la población civil (...)	0	0%
20. A la Gobernación de Risaralda, implementar en el departamento lineamientos que permitan la recolección de datos desagregados que incluyan las orientaciones sexuales e identidades de género diversas (...)	0	0%
21. A la Gobernación de Risaralda y Alcaldía de Dosquebradas, generar campañas de no discriminación al interior de las instituciones (a funcionarios públicos y contratistas, especialmente aquellos que atienden público), (...)	1	2%
22. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Ministerio de Educación y a la Gobernación de Risaralda diseñar una estrategia para impulsar la implementación del Programa de Alimentación Escolar(...)	1	2%
23. Al Ministerio de Educación priorizar el municipio de Dosquebradas para la distribución de recursos diferenciados según lo establecido en el capítulo 3 del Decreto 1852 de 2015 referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE.	0	0%
24. A la Gobernación del Risaralda coordinar con la Alcaldía Municipal de Dosquebradas la implementación de escuelas de padres, en las cuales les ofrezcan a los padres de familia (...)	2	3%
25. Al Ministerio de Educación Nacional, en la implementación de la Alianza Familia- Escuela orientar y guiar junto con la Regional Risaralda ICBF, a la Gobernación del Risaralda y a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas (...)	2	3%
26. A la Alcaldía Municipal de Dosquebradas diseñar espacios que integren al sector salud, educación y social con los padres de familia de la población alertada, para implementar formación integral en educación sexual y reproductiva desde el acompañamiento de las familias.(...)	2	3%

Defensoría del Pueblo

Recomendación	No.	%
27. Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones articular un espacio de acompañamiento con el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación y TIC de la Gobernación del Risaralda, el SENA (...)	3	5%
28. Al Consejero Presidencial para los Derechos Humanos –como secretario técnico de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de NNA (CIPRUNNA) en coordinación con la Directora del Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar- ICBF y la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía Municipal(...)	2	3%
29.Al Ministerio de Educación Nacional para que brinde asistencia técnica a las Secretaría de Educación o quien haga sus veces en la Gobernación del Risaralda y de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, para que en el marco de sus competencias y conforme a los principios constitucionales de coordinación, (...)	2	3%
30. A las Secretarías de Educación de la Gobernación del Risaralda y de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, para que en el marco de sus competencias, con base en las causas de las problemáticas identificadas en el diagnóstico mencionado anteriormente, (...)	2	3%
31.Al Ministerio de Educación Nacional, para que realice acompañamiento a las Secretaría de Educación o quien haga sus veces para la Gobernación del Risaralda y la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, para la revisión y, si procede, el ajuste de los PEI's, (...)	2	3%
32. A las Secretaría de Educación o quien haga sus veces para la Gobernación del Risaralda y la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, articulen, con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, (...)	1	2%
33. A las Gobernación del Risaralda y la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, para que, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Trabajo, al SENA regional Risaralda, para que se defina una estrategia dirigida a NNAJ (...)	4	6%
34. Al Ministerio de Educación Nacional, adelantar junto con la Secretaría de Educación de la Gobernación del Risaralda la estrategia de implementación respecto de la propuesta de Modelos Educativos Flexibles, (...)	1	2%
35.A las Consejería Presidencial para las Juventudes, liderar la consulta con los Concejos departamentales de juventudes, para que la Gobernación del Risaralda y la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, logren incentivar las casas lúdicas que apoyen el desarrollo personal de los NNA y jóvenes (...)	4	6%

Defensoría del Pueblo

Recomendación	No.	%
36. Al Ministerio de Educación desde el Viceministerio para la Educación Superior y al Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, para que se adelante una oferta con enfoque diferencial poblacional y territorial para el municipio (...)	3	5%
37. A la Consejería Presidencial para la Juventud, al Departamento Administrativo de la Función Pública, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y al Ministerio de Trabajo, para que acompañe a la Alcaldía (...)	2	3%
38. Al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Educación, para que pueda guiar a la Alcaldía de Dosquebradas en la constante y permanente realización y oferta de ferias de empleo para población joven, (...)	1	2%
39. A la Gobernación de Risaralda, coordinar con la Alcaldía de Dosquebradas para impulsar un plan de fortalecimiento de la confianza institucional de cara a contrarrestar el subregistro de las conductas y hechos vulneratorios. Se recomienda:(...)	3	5%
40.A la Gobernación de Risaralda, promocionar junto con la Alcaldías Municipal concernida en la presente Alerta Temprana la oferta institucional disponible para atender a la población en riesgo, así como los canales de denuncia (...)	1	2%
41.Al Ministerio del Interior liderar con las entidades del orden territorial (departamental y local) un espacio técnico de articulación interinstitucional para diseñar un plan de fortalecimiento de capacidades sociales (...)	1	2%
42. Al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Salud de la Gobernación de Risaralda, brindar la asistencia técnica y acompañamiento a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, así como a las entidades de salud - EPS, y IPS,. (...)	0	0%
43. A la Superintendencia Nacional de Salud para que en garantía de los derechos de los usuarios exija a las EPS la búsqueda activa y la captación temprana de la población en riesgo por consumo de SPA. El objetivo es canalizar a la población identificada a los programas de promoción, prevención y rehabilitación (...)	1	2%
44. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborar un documento conjunto que proporcione línea técnica en materia de ofertas del sector financiero y posibles líneas estratégicas que permitan el acceso al crédito pare generar mecanismos de producción, en aras de desestimar los (...)	0	0%
Total	**65**	100%

Archivo Defensoría del Pueblo

De estas primeras cifras, la Defensoría del Pueblo manifiesta su preocupación respecto del bajo reporte de las entidades (10 de 30) al requerimiento de información realizado. De este modo, las valoraciones cuantitativas pueden expresar una tendencia de la actuación institucional en relación con el escenario de riesgo advertido -ERA-. Por su parte, la renuencia o negativa en el suministro de información podría interpretarse como indicio de una desestimación del llamado que hace este órgano del Ministerio Público a la prevención de violaciones graves y/o sistemáticas a los DDHH de la población en riesgo.

Conforme a lo anterior, es preciso destacar la preocupación de la Defensoría del Pueblo ante la falta de respuesta institucional que incluye al mismo Ministerio del Interior, esto teniendo en cuenta que en la presente Alerta Temprana no solo está inmerso en recomendaciones lideradas por algunas de sus direcciones, sino que es la entidad estatal llamada para adelantar un proceso de articulación de respuesta rápida10.

En consecuencia, sea esta la oportunidad para que, en razón a la facultad de la Defensoría del Pueblo que en la aplicación y ejercicio legal que le incluye de magistratura moral (Resolución 1455 de 2021), inste como Ministerio Público a las institucionalidad de manera integral a las entidades recomendadas en la AT 001-23, puesto que la carencia de respuesta por parte de la institucionalidad corresponde, ante la exposición de la población del municipio de Dosquebradas, a situaciones de riesgo ante la falta de observancia de protección y prevención de los DDHH en el territorio.

II. EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO ADVERTIDO.

La Alerta Temprana objeto del presente Informe de Seguimiento-IS tiene como fundamento 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 requeridas en las recomendaciones y que son competentes sobre el escenario de riesgo advertido en la Alerta Temprana 001-23 emitida el 01 de febrero de 2023.

En este documento, se evidenció y advirtió el nivel de riesgo ALTO al que continúa expuesta la población civil (escenario expuesto anteriormente en la AT 003-22 y el IS 017-23) y sus derechos fundamentales como la vida, la libertad e integridad personal, la seguridad y otros, por las constantes vulneraciones a derechos fundamentales y por acciones equivalentes en modalidad e impacto a crímenes tipificados en el Derecho Internacional Humanitario por parte del grupo del grupo de criminalidad organizada -GCO- sucesor del paramilitarismo denominado La Cordillera.

10 Decreto 2121 de 2017, Artículo 8 . *COMPONENTE DE RESPUESTA RÁPIDA. El componente de respuesta rápida a las alertas tempranas será coordinado por el Ministerio del Interior. Se encargará de articular interinstitucionalmente, a las entidades nacionales y autoridades territoriales, de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados.*

Todas las actuaciones de la reacción rápida deberán realizarse con la debida diligencia y estarán sujetas a las consecuencias disciplinarias y penales a que haya lugar en caso de que se falte a ella.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Defensoría del Pueblo

Este GAI actúa mediante el accionar violento de grupos delincuenciales y criminales, los cuales continúan ocasionando y siendo los responsables de la mayoría de los homicidios, amenazas (algunas de ellas con fines extorsivos), desaparición forzada, reclutamiento forzado, vinculación y utilización ilícita de niños, niñas, adolescentes y jóvenes – NNAJ con fines de explotación sexual y comercial, trata de personas, restricción a la movilidad, el desplazamiento forzado principalmente intraurbano afectando a sectores poblaciones como líderes(as), defensores de derechos humanos, población OSIGD, migrantes (nacionalidad venezolana), estudiantes, mujeres en un rango de edad de 20 a 35 años, adultos mayores, así como hombres en un rango de edad de 18 a 35 años.

De este modo, se presenta a continuación la actualización del escenario de riesgo advertido, el cual se define principalmente por: i) expansión y consolidación en estas zonas para el control y dominio por parte del GCO - La Cordillera, ii) disputa territorial ante la incursión de nuevos GCO.

Con posterioridad a la emisión de la AT, se ha podido establecer que, en 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 GCO La Cordillera y al parecer de otros grupos de criminalidad organizada, que estarían pretendiendo ingresar al territorio.

De acuerdo con la información recabada en el ejercicio de monitoreo, es posible indicar que persiste el riesgo en las zonas identificadas y advertidas en la AT 001-23. Al parecer, en el área urbana (comunas 8, 9, 10 y 15), se estaría incrementando la violencia armada debido a que grupos de delincuencia organizada al servicio de La Cordillera se estarían fortaleciendo mediante la vinculación de migrantes de nacionalidad venezolana, a quienes se les estaría asignando la "*tarea de robo*" mediante la modalidad de sicariato.

De acuerdo con información suministrada por líderes en el municipio (aún no confirmada por las autoridades), al parecer, los GCO denominados "Los Millán" o "Los Flacos" (estos últimos con injerencia en el sur occidente del país), tendrían la intención de incursionar en algunas zonas del área urbana de Dosquebradas, quienes tendrían intereses ligados estrictamente al negocio de la droga (distribución, venta y transporte). Sin embargo, en el territorio, a la fecha es el GCO La Cordillera, a quien de manera directa, las autoridades civiles, militares y de policía responsabiliza del accionar violento o control de redes del micro tráfico mediante la tercerización de los grupos de criminalidad organizada a su servicio.

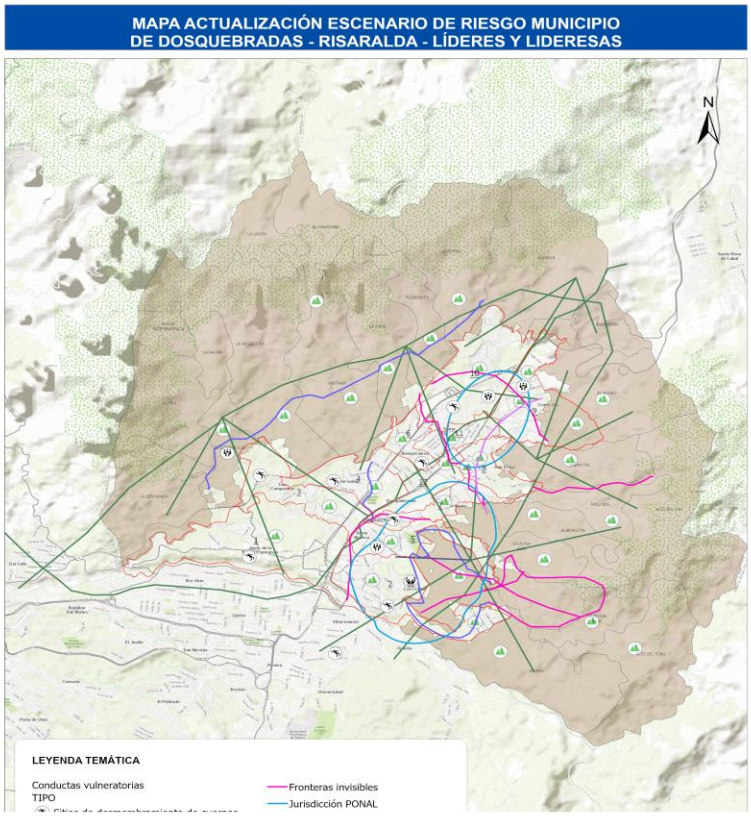
Lo anterior, podría tener relación con los homicidios en los que las autoridades han determinado "*ajustes de cuentas*" o "*enfrentamientos entre grupos de criminalidad organizadas*" por el control y dominio del micro tráfico en determinados barrios, principalmente de las comunas 1, 2, 8, 9, y 11 del área urbana del municipio.

En zona rural, presuntamente en algunos sectores del Corregimiento La Marcada, la AT 003-22 habría identificado la posible incursión de manera espontánea de hombres y mujeres que se identificaría como integrantes del GAI del ELN, sin embargo, a la fecha se desconoce información sobre actos violentos que hubiesen afectado a la población civil, generada por el accionar de este GAI en el territorio.

Elaboro Defensoría del Pueblo

Como se puede observar en el siguiente mapa No.1, se destacan zonas posibles de fosas comunes en las que habrían ubicado cuerpos desmembrados (comunas 1,2, 3,4, 5, 6, 10); en barrios de la comuna 2, 5, 9, 10 y vereda El Estaquillo. La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para la Mujer y Asuntos de Genero a identificado casos de delito de trata de personas por el aumento en la concentración de trabajadoras sexuales, algunas de ellas menores de edad y/o migrantes, posteriormente identificados por Migración Colombia y Gobernación de Risaralda; corredores utilizados para economías ilegales que atraviesan todo el municipio; fronteras invisibles (vereda frailes; atraviesa la comuna 10 y 9 ; 11 y 6; 4 y 5); violencia intrafamiliar (comunas 8 y 9).

Mapa 1. Conductas Vulneratorias en el municipio de Dosquebradas (Risaralda)



Fuente: Elaboración del SAT – Grupo de Georreferenciación

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

De igual manera, el trabajo de articulación institucional, el acompañamiento a los diferentes sectores poblacionales en el territorio, la constatación de hechos en los que afectan derechos humanos, nos permite definir que el riesgo ALTO persiste en el municipio de Dosquebradas.

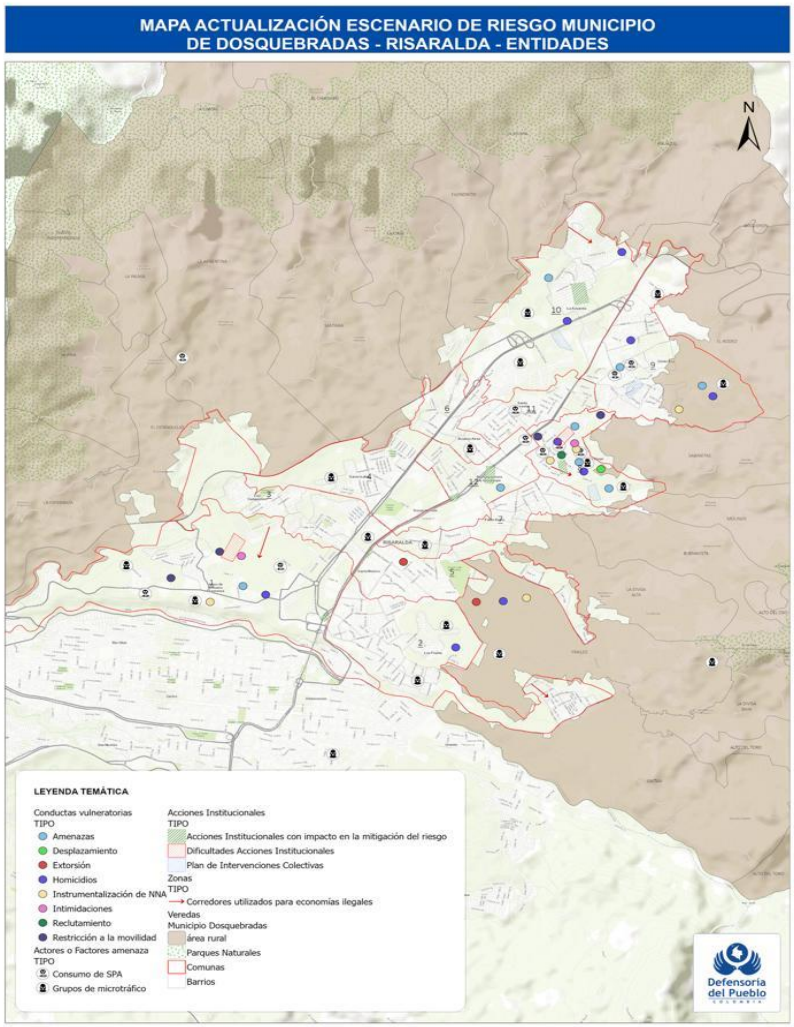
Para ello, el mapa N°2, ubica zonas y describe conductas vulneratorias ya advertidas en la AT 001-23 como amenazas (algunas de ellas bajo la modalidad de extorsión), delito de trata de personas, desplazamientos forzados, homicidios, instrumentalización de NNA, intimidaciones, reclutamiento ilegal a NNAJ y restricción a la movilidad se mantienen y que en el actual escenario de riesgo tienden a incrementarse por la presencia y accionar violento del GCO – La Cordillera en el municipio (área urbana y rural).

OFICIO DE CONSUMACIÓN	
Radicado: 202300404055916591	Consumación de hechos advertidos en las Alertas Tempranas N°001-23 para el municipio de Dosquebradas (Risaralda) y la AT 041-20 para la ciudad de Pereira (Risaralda).

Mapa 2. Conductas Vulneratorias en el municipio de Dosquebradas (Risaralda)

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023



Fuente: Elaboración del SAT – Grupo de Georreferenciación

Por lo anterior y de acuerdo con la información recabada -incluida a labor de monitoreo-, podemos dar cuenta de los hechos victimizantes que se exponen a continuación.

ATENTADOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA – HOMICIDIOS

A partir de los datos suministrados por el Grupo Información de Criminalidad (GICRI) de la Policía Nacional, dependencia que consolida, procesa y difunde registros administrativos estadísticos de delitos para el lapso comprendido entre el 01 de febrero a 31 de agosto de 2023, se habría incrementado en un 62.5% los homicidios en comparación al mismo lapso en el 2022.

Las autoridades como Policía Nacional Metropolitana - MEPER y Fiscalía General de la Nación en el departamento, han dado a conocer que las investigaciones y la judicialización en algunos de

los casos de homicidio, se establecería que las muertes están ligadas a un "*ajuste de cuentas*" entre bandas delincuenciales.

Al parecer, la gobernanza criminal ejercida por parte de La Cordillera es de tal magnitud que algunos residentes de los barrios El Martillo, San Diego, Guadualito, Camilo Torres de las comunas 8 y 9 han manifestado a la Defensoría del Pueblo que "*a la Policía le da miedo entrar a estas zonas sin apoyo del Ejército*", "*en estos barrios nada se hace sin autorización del líder de La Cordillera, incluido el ingreso y actividades de la Fuerza Pública y de forasteros*", evidenciando el debilitamiento del Estado a través de la regularización de la convivencia y la seguridad en estas zonas por parte de este GCO.

Tabla 6. Homicidios a población civil 2022-2023

AÑO	HOMBRES	MUJERES	CIFRAS DEPARTAMENTO	PORCENTAJE %
2022	**24**	**1**	**128**	**19,53%**
2023	**36**	**4**	**166**	**24,09%**

01 de febrero – 31 agosto

Tabla creada por la Defensoría del Pueblo basada en los datos del GICRI de la Policía Nacional https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva

La tabla 6, muestra que en el lapso del 01 de febrero a 31 de agosto de 2023 han sido asesinadas en el municipio de Dosquebradas 40 personas, 15 más en comparación al mismo lapso en 2022. Por tasa poblacional, el municipio de Dosquebradas continúa siendo el municipio con los niveles más altos de homicidios en el departamento de Risaralda. El rango de edad en la que se presentan más afectaciones contra la vida e integridad física es de 18 a 35 años.

A finales de 2022 e inicio de 2023, a través de redes sociales y de manera física en los barrios El Martillo, Guadualito de la comuna 8 y Camilo Torres de la comuna 9, fueron distribuidos dos panfletos amenazantes, en uno de ellos daban a conocer que: "*YA SABEN VAMOS POR TODOS USTEDES, TIENEN MENOS DE 3 DIAS PARA QUE SE VAYAN, SOBRAN DEL BARRIO MARTILLO MANADA DE GAMINES Y PARA TODOS LOS COLABORADORES, DEIBY EL CEJON, CHUCHO EL GORDO, PALMA, PECHUGO, COLMILLO, RULOS, LOS JÍBAROS Y LAS BODEGAS Y TODOS LOS QUE PARCHEN CON LOS DE LA LISTA LOS AÑADIREMOS, SE ACABÓ LA GAMINERIA, VAMOS POR EL BARRIO EL MARTILLO*" (sic).

Un total de 27 personas, identificadas algunas de ellas con sus "alias" fueron incluidas en estos panfletos; para el mes de mayo de 2023 ya habían sido asesinadas un aproximado de 16 de ellas. Dentro de los casos emblemáticos se registra la desaparición forzada y posterior homicidio de una persona de sexo masculino en el barrio Libertadores (comuna 9), el cual fue encontrado desmembrado en una fosa común.

De acuerdo con líderes en el territorio, la mayoría de las personas señaladas, harían parte de una retaliación entre el La Cordillera y otros grupos delictivos organizados que pretenden tener

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

el dominio de la distribución y venta de estupefacientes en el área metropolitana, como Los Millán.

Tabla 7. Método utilizado para atentar contra la vida de la población civil 2022-2023

METODO O MEDIO UTILIZADO		
ARMA CORTO PUNZANTE	**EVENTOS**	**VÍCTIMAS**
2022	4	4
2023	9	10
ARMA DE FUEGO	**EVENTOS**	**VÍCTIMAS**
2022	20	21
2023	25	26

01 de febrero – 31 agosto

Tabla creada por la Defensoría del Pueblo basada en los datos del GICRI de la Policía Nacional

https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva

De acuerdo con la estadística publicada por el GICRI de la Policía Nacional (Tabla 7.), continúa siendo el arma de fuego, el método o medio más utilizado para atentar contra la vida e integridad física de la población en este municipio.

AMENAZAS

La AT 001-23 evidenció que "*A partir de la información dada a conocer en el 2022 con posterioridad a la emisión de la AT 003-22, de 32 líderes amenazados (18 en Dosquebradas), la cifra ascendió a 68 a nivel departamental, registrando para este municipio un aproximado 30 líderes/as amenazadas. Continúa el sector comunal siendo el más afectado, principalmente los miembros integrantes de las juntas directivas*"11

Este panorama de presión, constreñimiento y control ejercido contra la población civil a través de las amenazas por parte de grupos de crimen organizado como La Cordillera continúa teniendo una estrecha relación con los atentados contra la vida e integridad física, ocasionando que, en algunos de los casos, las víctimas decidan desplazarse.

11 ver Pág. 25 AT 001-23.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

Los sectores más afectados continúan siendo los líderes(as), defensores de derechos humanos, dirigentes comunales y de la acción comunal, de representantes de víctimas, población OSIGD y líderes políticos, por el interés ligado al control poblacional y territorial por parte de los GDO presente en este municipio.

Para este último sector poblacional, la AT 001-23 refirió que "*De cara al año 2023, presuntamente, algunos líderes y residentes en el territorio estarían siendo obligados a asistir a reuniones donde se estaría planificando por parte del GAI La Cordillera, a quién o a quiénes se apoyará en las elecciones regionales del 29 de octubre de 2023. Lo que denota un interés evidente por influenciar los resultados de los comicios y liderazgos políticos del municipio*" (ver pág. 26 documento referido).

Es preciso referir que para el municipio de Dosquebradas, la Defensoría del Pueblo, en el proceso de monitoreo, incluyó para el presente análisis, situaciones de consumación en las contiendas electorales Regionales llevada a cabo en octubre de 2023, ya previamente advertidas en la AT 001-23 en la que se advirtió el posible riesgo a candidatos, sus campañas, sedes como a líderes políticos, escenario que posteriormente fue expuesto en la AT 030-23 y reflejado a través de: i) amenazas a tres precandidatos a la alcaldía de Dosquebradas, siendo uno de ellos, obligado a abandonar el país, ii) durante la jornada de elecciones regionales, un aproximado de 12 candidatos(as) tanto a la alcaldía, concejo y ediles de Dosquebradas fueron amenazados.

En este orden, se puede precisar como la gobernanza criminal ejercida por La Cordillera se ha extendido a una posible injerencia y decisiones en este territorio a nivel político administrativas por medio de financiación de campañas y posible manipulación en elecciones.

En Dosquebradas, para el desarrollo de las actividades electorales fueron interpuestas denuncias por parte de diferentes candidatos(as), las cuales significaron la implementación de 11 de las 18 solicitudes de rutas de protección impulsadas en el marco del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral – CORMPE de la Unidad Nacional de Protección.

Tabla 8. Denuncia por Amenazas 2022-2023

AMENAZAS				
AÑO	**EVENTOS**	**VICTIMAS**	**HOMBRES**	**MUJERES**
2022	**58**	**65**	**36**	**22**
2023	**36**	**41**	**18**	**18**

01 de febrero – 31 Agosto

Creada por la Defensoría del Pueblo basada en los datos del GICRI de la Policía Nacional

https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva

La estadística anterior permite inferir que la población víctima de amenaza, al parecer por temor, se niega a interponer la denuncia y dar a conocer situaciones de riesgo contra su vida ante las autoridades competentes, al parecer porque persiste la desconfianza institucional y el "miedo" por las represalias del actor generador del riesgo.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

De acuerdo con la información, las llamadas telefónicas, mensajes a celular, redes sociales y abordajes directos son las prácticas más utilizadas por los victimarios. La extorsión mal denominada "vacuna" o las amenazas por el Préstamo "*gota a gota*" serían de las modalidades más recurrentes a comerciantes (formales e informales), empresarios, pequeños productores y conductores.

Tabla 9. Denuncias por Extorsión 2022-2023

EXTORSIÓN		
AÑO	**HOMBRES**	**MUJERES**
2022	**5**	**4**
2023	**3**	**6**

01 de febrero – 31 Agosto

Tabla creada por la Defensoría del Pueblo basada en los datos del GICRI de la Policía Nacional

https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva

Como se puede apreciar, con corte a 31 de agosto, las cifras de 2023 son similares con respecto al total de 2022. Durante estos dos periodos, las mujeres fueron las que mayor registro de denuncias reportaron en este municipio.

Una situación que podría elevar el riesgo por amenazas es la información suministrada, la cual estaría relacionada con la posible conformación de otros grupos de criminalidad organizada denominados en la zona como "combos12", quienes serían independientes y no estarían bajo el mando o control de La Cordillera. Pese a que no existe una información formal entregada por las autoridades, líderes en el territorio, afirman que grupos de crimen organizado quienes, presuntamente, estarían siendo liderados por jóvenes que se dedican a la fabricación venta y distribución de nuevas drogas, combinando drogas sintéticas con opioides. Así mismo, estarían obligando a la población civil residente en barrios de las comunas 8 y 9 a restringir la movilidad como método de control territorial. Al parecer, para ingresar a esas zonas, se debe solicitar "*permiso al cabecilla de la banda que lidera este territorio*.

Los homicidios y las amenazas son el mayor registro de información de consumación de hechos advertidos con posterioridad a la emisión de la AT 001-23, la cual se encuentra debidamente soportada y contrastada en la triangulación de la información con autoridades en el territorio, víctimas y líderes. A partir de estos datos, se puede establecer que los meses en los que se incrementan las afectaciones contra la vida e integridad física de la población en Dosquebradas, son los meses de julio a septiembre de 2023, donde mayor número de homicidios se registraron.

12 Dentro de la categoría de análisis utilizada por el Sistema de Alertas Tempranas, son grupos de crimen organizado focalizados o de alcance local.

elaboró Defensoría del Pueblo

DESPLAZAMIENTO FORZADO

El desplazamiento forzado es el hecho, en el marco del conflicto armado, que mayor índice de afectados ha registrado históricamente. En el municipio de Dosquebradas, la AT 001-23 identificó que "*En las últimas décadas, el desplazamiento forzado ha tomado dimensiones de catástrofe humanitaria, siendo visible por las magnitudes y afectaciones que ha ocasionado el conflicto armado. A esto se suma el desconocimiento de la normativa y la precaria asistencia de las autoridades, ocasionando la constante re-victimización. La Defensoría del Pueblo ha podido constatar en el territorio la persistencia en las demoras en la atención inmediata que requiere la población. Al parecer, afirman [a] las víctimas, "no hay recursos", lo que evidencia la falta de atención integral frente a las solicitudes y la inadecuada asignación de recursos para ello. Este despacho no desconoce que los fondos y el presupuesto sea apretado, pero cabe resaltar que es la institucionalidad la que debe adaptarse a la realidad y no viceversa*[13]*.*"

De acuerdo con información conocida en el territorio, el desplazamiento intraurbano o hacia la ciudad de Pereira es una constante por parte de la población en riesgo. Una de las causas que estaría generando esta situación, al parecer está relacionada con el "*ajuste de cuentas*" entre miembros de las bandas criminales al servicio del GAO La Cordillera. Después de la publicación de los panfletos en los que daban a conocer lista de personas (la mayoría de estas listas estaban reseñadas con los "alias"), la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de que varios de estos jóvenes abandonaron el territorio junto a sus familias.

Así mismo, otros hechos como la vinculación de NNA a estas bandas criminales, habrían motivado a algunos padres a sacar de manera forzada a sus hijos del municipio o as desplazare junto a ellos.

A partir de los datos del Registro Nacional de Información de la UARIV, 284 personas correspondientes a 97 hogares han sido reconocidos en el 2023 por hechos victimizantes en el marco de la Ley 1448/2011 y se encuentran debidamente registradas en el RUV.

RECLUTAMIENTO FORZADO, VINCULACIÓN USO Y UTILIZACIÓN ILÍCITA DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES – NNAJ CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y COMERCIAL – Y TRATA DE PERSONAS.

La dinámica más recurrente por los GAI14 o de los grupos de criminalidad organizada ha sido el reclutamiento ilegal, vinculación y utilización ilícita de niños, niñas, adolescentes y jóvenes – NNAJ. De acuerdo con el contexto y las actividades propias en los territorios por parte de las estructuras ilegales, se da esa vinculación que, en su mayoría, la consecuencia es el subregistro y por lo tanto la impunidad jurídica.

La mayoría de los hogares donde los menores se encuentran en mayor situación de riesgo son aquellos donde prevalecen fuertes condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Preocupa a la Defensoría del Pueblo que el desconocimiento por parte de las autoridades en la

13 Alerta Temprana 001-23 emitida el 01 de febrero de 2023 para el municipio de Dosquebradas

14 Un grupo armado ilegal se entiende como un grupo que interfiere con el normal funcionamiento del orden constitucional y legal. Tanto el Código Penal como la Ley 782 de 2002 van en este sentido.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

identificación de las finalidades del delito de trata de personas en el territorio ocasione que persista la inadecuada tipificación y la no activación de la ruta de atención y protección a las víctimas.

La AT 001-23, advirtió a las instituciones del riesgo inminente en el que se encuentran lo NNAJ residentes principalmente en el área urbana de ser captados por estructuras ilegales como La Cordillera con fines de explotación sexual y comercial (trata de personas).

A la fecha, las autoridades no registran casos relacionados con el reclutamiento forzado, vinculación, uso y utilización ilícita de NNA con fines de explotación sexual y comercial – y trata de personas. Sin embargo, de acuerdo al trabajo realizado en terreno y el diálogo con las comunidades por parte de la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género, podría continuar siendo las razones para negarse las víctimas de estos hechos a no denunciar, el temor por las represalias del actor generador del riesgo, el desconocimiento de la norma, la falta de acompañamiento institucional en las zonas de riesgo, el que algunas familias han preferido abandonar el territorio o porque continúan tipificándose estos casos como violencia intrafamiliar.

Igualmente, en la labor de monitoreo y articulación interinstitucional, se ha permitido conocer que la práctica de la utilización de menores en Dosquebradas para actividades ilícitas continúa en zonas de comunas ya advertidas previamente en la AT 001-23, y al parecer se podría estar extendiendo a otras zonas de las comunas 1, 2, 11 y 15 en las que los NNAJ, han sido vistos en condiciones de mendicidad ajena, otros ubicados en esquinas a modo de "campaneros" o "informantes", niñas y adolescentes n horas de la noche o madrugada, al parecer instrumentalizados para la distribución y venta de SPA, así como explotación sexual en colegios, bares y parques.

Una modalidad que estaría siendo utilizada por los adolescentes y jóvenes es el "*web cam*". Existe información que posiblemente en la comuna 5, menores de escolaridad básica secundaria y jóvenes en la universidad, estarían siendo reclutados o inducidos a prestar este tipo de servicios, engañados bajo el método de "mejorar sus ingresos económicos", siendo sometidos posteriormente a posibles casos de delitos de trata de personas. Sin embargo, a la fecha ninguno de estos casos se encuentra documentados ante las autoridades.

Por lo anteriormente expuesto, se puede señalar que el riesgo en el municipio de Dosquebradas es ALTO, teniendo en cuenta la información corroborada y constatadas con la población civil, autoridades en el territorio como resultado del monitoreo adelantado, y de acuerdo con la argumentación señalada previamente.

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

La metodología a partir de la cual se elabora este capítulo y, en general, el presente Informe de Seguimiento, parte del reconocimiento del Estado como el primer responsable y garante del ejercicio libre y pleno de derechos, debido a ello, se examina la acción de la institucionalidad

elaboro Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

a partir de cinco indicadores que estructuran el estudio de la respuesta estatal en relación con el escenario de riesgo advertido (ver imagen 4).

De este modo, la valoración positiva de estos indicadores reflejará el potencial que tienen esas acciones en afectar el ERA. Considerando que, cada uno de los indicadores tiene su propio contenido y alcance, es claro que la lectura no necesariamente es lineal, sino que, cada uno de los apartados referidos a esos indicadores constituye una posible entrada para la lectura e interpretación del análisis.

A su vez, cuando una medida cuenta de manera concurrente con un mayor número de indicadores con valoración positiva, se podría decir que mayor es el potencial de esta acción de incidir, afectar o transformar los factores y/o el escenario de riesgo advertido; y, a la inversa, cuando una medida cuenta con un número menor de indicadores con valoración positiva, o cuando estos -en general- no tienen una valoración favorable, se podría decir que es menor el potencial de esta acción sobre los factores y/o el escenario de riesgo advertido. Así, una vez realizado el análisis de cada indicador de manera aislada -en cada uno de los apartados sobre "*Valoración de la respuesta Estatal*", resulta necesario hacer la aproximación a varios indicadores de manera concurrente[15].

La observación de la respuesta institucional requiere ser leída de manera integral junto con los hallazgos obtenidos en los ejercicios de constatación y de monitoreo o actualización del escenario de riesgo.

Imagen 4. Indicadores para el análisis de la respuesta institucional frente al escenario de riesgo advertido.

elaboró Defensoría del Pueblo

15 La valoración de la respuesta institucional se ha hecho especialmente a partir de un enfoque cuantitativo que busca disminuir al máximo los juicios de valor y, sobre todo, que los análisis y conclusiones resulten de la mayor utilidad para las entidades y posibiliten la reorientación del esfuerzo institucional en los casos que así proceda.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

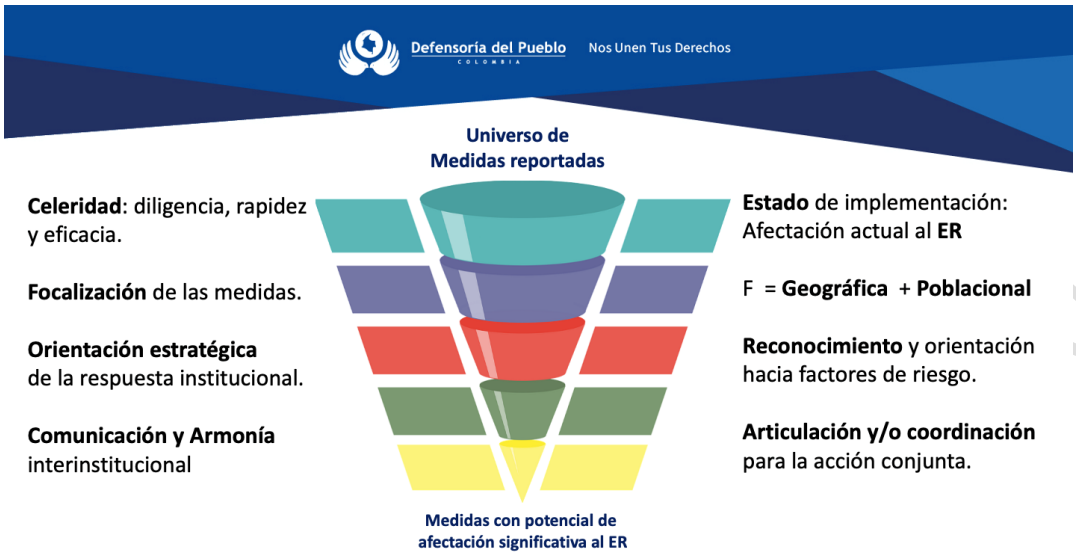


Imagen tomada de: **https://www.ceupe.com/blog/7-claves-para-crear-un-embudo-de-ventas-efectivo.html**

De este modo, es relevante tener presente que estamos ante una Alerta Temprana de carácter estructural; por lo cual, se requiere que estas acciones sean comprensivas de la naturaleza de los factores que configuraron el escenario advertido y, en consecuencia, sean asumidas desde un enfoque basado en derechos. Esto es, que las medidas sean integrales, continuas en el tiempo y que se adopten e implementen concibiendo a la ciudadanía y, especialmente, a las personas en riesgo como sujetos de derechos.

1. Variable de "oportunidad": Indicador "celeridad"

Este indicador se define desde la adopción de medidas aplicadas 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[16.]

Así las cosas, desde la matriz de seguimiento utilizada para hacer seguimiento a la AT 001-23 se preguntó a las entidades por el estado de implementación de la medida, esto, con tres (3) opciones de respuesta dentro de las cuales están referidas en la Tabla 10.

Guardando un mismo lenguaje con las entidades recomendadas en la AT 001-23 en el espacio técnico de socialización de la matriz de seguimiento se expuso respecto a la celeridad que: las medidas con respuesta rápida se entenderían aquellas dentro de los tres primeros meses tras la emisión del documento de advertencia, mediano plazo hasta los seis meses y si se superaba dicho periodo se tendría un estimado de largo plazo o sin implementar, esto último según lo señalasen en la matriz enviada.

16 Derechos y libertades objeto del Decreto 2124 de 2017, Artículos 1, 3 y 6.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

En relación con el **estado de implementación** de la medida, a la fecha del reporte de información (ver tabla 10), se puede apreciar que, del total de las medidas reportadas por las entidades vinculadas a la AT 001-23, el 61% señalan que están en implementación. Esto se explica en que, al revisar la descripción de la respuesta estatal allegada, varias de estas medidas corresponden a medidas de ejecución permanente en el tiempo o que no tienen definido un indicador que establezca el cierre de la medida, y según señalan las entidades, varias de las medidas en etapa de implementación corresponden a programas y a planes de acción, es decir, que no son medidas de proyección pensadas de cara al riesgo detallado en la AT001-23 sino que, cumplen con un cronograma de aplicación que puede o no contribuir con la mitigación del ER.

Entre tanto, el 17 % de las medidas reportadas por las entidades corresponden a ciclos de ejecución ya cerrados, esto es, sólo 11 medidas del total; lo que resulta significativamente bajo teniendo en cuenta que la AT 001-23 se emitió en febrero de 2023. Sin embargo, es preciso resaltar que la descripción de éstas tiene objetivos en respuesta a desarrollo de amenazas y vulnerabilidades, en especial con un enfoque poblacional en NNA y jóvenes.

Por su parte, un 8% de medidas anunciadas se reportan como que está pendiente su implementación, es decir, no se han ejecutado aún. Por otro lado, solo para un 14 % no se reporta respuesta respecto del factor de estado de implementación.

Tabla 10. Estado de implementación.

Estado de implementación en el que se encuentra la medida	No. de medidas	%
1. Ya fue implementada (su ciclo de ejecución ya se cerró).	11	17%
2. Está en implementación (su ciclo de ejecución está en curso).	40	61%
3. Está pendiente su implementación (su ejecución iniciará a futuro).	5	8%
no se reporta estado de implementación	9	14%
Total	**65**	**100%**

De este modo, pese a que se evidencia la intencionalidad de gestionar la acción institucional en territorio, su descripción no necesariamente tiene correlación con la variante de celeridad, es decir, son medidas que se aplican de forma indistinta a su ejecución en el tiempo.

Lo anterior supone que, durante el primer trimestre tras la emisión de la AT 001-23 las acciones implementadas no cumplieron en su ejecución sobre el territorio en el estricto sentido de corresponder al factor de celeridad, puesto que, según lo reportado por las entidades, buena parte de la totalidad de las sesenta y cinco (65) medidas, no tienen una descripción de temporalidad, tal y como se expuso en el espacio técnico de trabajo y se señaló unos párrafos hacia arriba de este documento. Otras fueron ejecutadas sin contemplar los tiempos de la AT, y solo cinco (5) medidas se aplicaron dentro de los primeros meses tras la emisión del documento de advertencia. Esto, guarda coherencia con un alto porcentaje de medidas que aún se encuentran en etapa de planeación, diálogo, llamado a la articulación, no tienen registro de indicadores de la acción, o no tienen ejecución.

Es previsible que, al adoptarse o implementarse acciones con mayor celeridad se activa con mejor oportunidad el aparato estatal en materia de garantía y protección de los derechos humanos, esto teniendo en cuenta que, la acción de prevención del Sistema de Alertas Tempranas es justamente alertar de forma tal que los riesgos de vulneración a los DDHH y al DIH no se materialicen. Sin embargo, si las medidas por parte de la institucionalidad se empiezan a ejecutar tras haber trascurrido un periodo considerable de tiempo, la mitigación y, más aún, la superación del escenario advertido se puede ver afectada y, tal y como ya se analizó previamente, se pueden consumar situaciones que bien se podían prevenir.

De otro modo, es de tener en cuenta que, más allá del número de acciones que las entidades llevan a cabo en el marco de su misionalidad, además de la celeridad, 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 las recomendaciones** (ver tabla 11) descritas en la Alerta Temprana 001-23, se puede apreciar que, las entidades expusieron que de las sesenta y cinco (65) medidas reportadas, treinta y siete (37) contribuyen al cumplimiento a la recomendación.

Entre tanto, cinco (5) medidas, el 8% de las sesenta y cinco (65) reportadas, se anuncian como imprescindibles para el cumplimiento de la recomendación. Catorce (14) acciones, el 21 % de las medidas informadas, se reportan como que dan cumplimiento a la recomendación. Esto resulta relevante, puesto que, la intencionalidad de las medidas es que se active de forma que pueda responder en este caso a una acción de respuesta rápida en el tiempo, en virtud de la protección y prevención, pero lo evidenciado en el reporte es que casi la cuarta parte de las medidas reportadas tuvo por destino el cumplimiento de una recomendación destinada a garantizar los DDHH en Dosquebradas.

Tabla 11. Orientación de la medida - sobre la Recomendación

Orientación de la medida - sobre la Recomendación	No. de medidas	%
1. La medida contribuye al cumplimiento de la recomendación	37	57%
2. La medida es imprescindible para el cumplimiento de la recomendación	5	8%
3. La medida da cumplimiento a la recomendación	14	21%
(en blanco)	9	14%
Total	**65**	**100%**

La información anterior se correlaciona con las condiciones actuales del territorio advertido, no solo por lo expuesto en el apartado II de este informe, sobre la Evolución del Escenario Riesgo

Defensoría del Pueblo

Advertido, sino porque al consultar a la institucionalidad respecto del impacto de las medidas sobre los factores del escenario de riesgo (ver tabla 12) el 3% de las medidas, es decir, sólo 2 medidas, desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo, esto según lo descrito en la AT 001-23 y su evolución.

Así, la síntesis de la perspectiva institucional respecto de las medidas informadas, indica en mayor proporción que éstas contribuyen a superar uno o varios factores del escenario de riesgo (con 47, lo que corresponde al 72%). A su vez, se cuenta con un reporte de siete (7) medidas categorizadas como "es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo", 11% del total de medidas reportadas.

Tabla 12. Orientación de la medida – sobre los Factores de Riesgo (Amenazas y Vulnerabilidades)

Orientación de la medida - sobre los Factores de Riesgo (Amenazas & Vulnerabilidades)	No. de medidas	%
1. La medida contribuye a superar uno o varios factores del escenario de riesgo	47	72%
2. La medida es imprescindible para superar uno o varios factores del escenario de riesgo	7	11%
3. La medida desactiva [deshace, anula, suprime, invalida, inhabilita] uno o varios factores del escenario de riesgo	2	3%
(en blanco)	9	14%
Total	**65**	**100%**

Como se mencionó anteriormente, dentro de la metodología utilizada para el seguimiento de esta Alerta Temprana se realizó una constatación en terreno que se llevó a cabo el martes 12 de septiembre de 2023 en la ciudad de Pereira, Risaralda, espacio al que se convocó a las entidades recomendadas y se implementó una metodología de Café Global con la intención de poder tener participación activa por parte de los asistentes de las diferentes entidades recomendadas en la AT 001-23, ejercicio en el que sólo participó una entidad del orden nacional, esto es, el Ministerio de Educación Nacional.

Por medio de la referida metodología, fue posible la recolección de información complementaria, la interacción con los funcionarios que directamente intervienen en las medidas reportadas en respuesta a la Alerta Temprana, así como adelantar un ejercicio de georreferenciación. De esta manera, se adelantó conjuntamente la actualización del escenario de riesgo y los efectos de la intervención institucional en el municipio advertido.

Aunado a lo anterior, se realizó un ejercicio de semaforización, el cual permitió a cada entidad realizar una autoevaluación de su accionar respecto de cada factor riesgo de la ecuación de riesgo descrita en la parte inicial de este documento, así como con las variables de seguimiento[17]

17 Indicadores de seguimiento: Celeridad, focalización, capacidad técnica, comunicación efectiva y armonía interinstitucional (ver Tabla 1)

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

, señalando a su vez la comprensión sobre estos. En ese sentido, durante la semaforización se pudo constatar la receptividad o no 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, siendo importante destacar que la descripción de las medidas fue general, sin profundidad ni detalle, impidiendo destacar algunas medidas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los asistentes al ejercicio de constatación eran nuevos en participar y atender un espacio de las características previamente descritas y otros con poco conocimiento de la naturaleza de las Alertas Tempranas.

Cuadro 1. Observación del ejercicio de constatación con entidades AT- Focalización (12 de septiembre de 2023)

En el ejercicio de constatación fue posible identificar que, pese a ser un segundo ejercicio de seguimiento sobre el municipio de Dosquebradas, la celeridad sigue sin ser comprendida por parte de la institucionalidad, puesto que si bien señalaron medidas, las mismas no son claras en su diligencia, teniendo abstracción en los tiempos de respuesta sobre el territorio, es decir, buena parte de las medidas que las entidades señalaron en el ejercicio presencial, están en etapa de planeación o son acciones que se limitan a oficios, ideas, reuniones y de ejecución habitual. Lo anterior, permite ver que, si bien existe intencionalidad por parte de las entidades municipales y departamentales, no es menos cierto que su descripción, de cara a la respuesta rápida, resulta poco concreta y carece de medición respecto de los tiempos de su aplicación. Es preciso mencionar que, las acciones para una alerta temprana estructural demandan de las entidades un esfuerzo extraordinario, requiere al mismo tiempo una respuesta robusta, lo que significa que no necesariamente se estima una serie de respuestas sin concretar, sino la coherencia en la respuesta frente al escenario de riesgo. Esto se notó en el ejercicio de constatación por parte de las entidades del sector justicia, quienes de forma muy honesta reconocieron las carencias y dificultades que han tenido en el proceso estructural de respuesta. De esta manera, es de resaltar que las acciones donde, entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, refirieron medidas de cara al escenario de riesgo que si bien no logran atender a la subcategoría o indicador de celeridad, si evidencian una cercanía con el territorio alertado.

A manera de conclusión, respecto del indicador de focalización, a partir de la información allegada y de las reflexiones realizadas en el marco del ejercicio de constatación, se hace importante mencionar que el cumplimiento se ve reflejado en un trabajo por parte de la institucionalidad hacia la población descrita en las tablas 15 y 16, sin embargo, preocupa cómo las acciones hacia un grueso poblacional en la AT 001-23 como las mujeres y la población OSIGD no tengan ninguna medida concreta, pese a sí haber hecho referencia por parte de la institucionalidad del delito de trata de personas. De manera que se requiere de implementación de medidas integrales para la población.

Aunado a lo anterior, llama la atención cómo la focalización territorial es baja al observar en la tabla 15 las limitadas acciones que las entidades detallan en las comunas y barrios. Lo que resulta de relevancia junto con la constatación, en la cual se identificó el poco conocimiento de las entidades sobre los territorios, existiendo con ello un carente enfoque diferencial en la aplicación de medidas.

2. Variable de "Oportunidad": Indicador "focalización".

Este indicador hace referencia a la adopción de medidas relacionadas con los efectos diferenciados del riesgo sobre sectores sociales y grupos poblaciones en las áreas advertidas. De este modo, el análisis del indicador "focalización", requiere ser desagregado respecto de: (i) la población a la cual se dirigen las medidas; y, (ii) ámbito geográfico al cual se dirigen las medidas. Lo cual, no podría evaluarse en abstracto, sino en específica relación con los factores que componen la ecuación para el análisis de riesgo.

2.1. Población a la cual se dirigen las medidas.

De acuerdo con la información aportada por las entidades, los sectores poblacionales respecto del cuales se reporta la adopción de las medidas son:

Tabla 13. Focalización de las medidas según población beneficiaria.

A qué Población beneficia la medida	No. de medidas	%
Niños, niñas, adolescentes - NNA y jóvenes	**34**	52%
Jóvenes adultos	**6**	9%
Comerciantes formales e informales.	**0**	0%
Líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos.	**9**	14%
Sindicalistas	**1**	2%
Docentes	**0**	0%
Población Migrante principalmente de nacionalidad venezolana.	**0**	0%
Población Migrante	**0**	0%
Mujeres	**0**	0%
Población Afrodescendiente	**0**	0%
Adultos Mayores	**0**	0%

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

A qué Población beneficia la medida	No. de medidas	%
Servidores públicos	**1**	2%
Población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa – OSIGD	**0**	0%
Personas en Proceso de Reincorporación – Firmantes de Paz	**0**	0%
Ninguno de los anteriores	**0**	0%
Otros	**3**	5%
(en blanco)	11	16%
Total	**65**	100%

Con base en lo relacionado en la tabla No.13, la Defensoría pudo establecer lo siguiente. Se cuenta con un 84% de medidas focalizadas poblacionalmente, el 16% no lo está (registradas en blanco). El mayor número de acciones (52%) está destinado a niños, niñas y adolescente; seguido de un 16% de acciones no focalizadas en ninguna población, ya que no se registró una opción poblacional; un 14% destinado a líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos; 9% de medidas destinadas hacia población jóvenes adultos; 5% de las medidas de las entidades se enmarcaron en otras poblaciones no descritas en el marco de la AT 001-23; finalmente, el 2% señaló a personas sindicalistas; un 2% dirigidas a servidores públicos.

Esto permite concluir que, persiste el desafío de adoptar medidas de prevención y protección específicas a varios grupos poblacionales que tienen un llamado urgente dentro del documento de advertencia emitido en febrero de 2023.

Lo anterior, sin desconocer el notable esfuerzo en materia de prevención en el marco de uso y utilización para NNA, que denota una intencionalidad respecto de la atención y garantía para esta población de sujetos de especial protección constitucional, pero tal y como se mencionó en el apartado de actualización del escenario de riesgo, es una situación que se mantiene en territorio puesto que son los menores de edad quienes están incluso comercializando SPA al interior de planteles educativos; pese a la baja denuncia al respecto del uso de menores, condición que es notoria incluso para las entidades que participaron activamente de la constatación de seguimiento. Por lo cual se debe tener en cuenta el subregistro que existe frente a esta conducta vulneratoria, razón por la cual, las recomendaciones sobre este particular se mantienen.

Por otra parte, sí preocupa a la Defensoría del Pueblo la nula respuesta estatal referente a población comerciantes formales e informales, docentes, población migrante principalmente de nacionalidad venezolana, mujeres, población afrodescendiente, adultos mayores, población con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa –OSIGD- y personas en proceso de reincorporación –Firmantes de

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Paz y/o excombatientes-, esto teniendo en cuenta que el panorama de recomendaciones planteadas en la AT 001-23 dispone de ejes temáticos directos para algunos de esos grupos poblacionales, como es el caso de mujeres, población migrante y OSIGD.

Es importante en este apartado reiterar la necesidad de impulso y articulación de entidades como el Ministerio del Interior, motivo por el cual las recomendaciones sobre temas vinculados a los precitados grupos poblacionales se mantienen en el presente IS, puesto que no existió respuesta al respecto de la institucionalidad llamada a atender a la población en mención.

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.

En ese sentido, se les consultó a las entidades recomendadas el municipio sobre el cual había recaído o tenido efecto las medidas implementadas. Así, tal y como se puede observar en la tabla No.14 el 40% de las medidas se aplicaron en el municipio de Dosquebradas; el 26% refiere todo el territorio comprendido en la alerta; el 17% fue aplicado en todo el territorio departamental; el 14% fue dejado en blanco por parte de las entidades que reportaron medidas.

Entre tanto, el 2% señalaron aplicación en todo el territorio nacional de forma general y otro 2%, refirió alguno de los anteriores, esto es entre territorio advertido y orden nacional sin focalización especifica.

Tabla 14. Focalización de las medidas según territorio atendido.

Ámbito geográfico	No medida	%
Algunos de los anteriores	1	2%
Aplica en todo el territorio nacional, en general.	1	2%
Aplica para todo el territorio comprendido en la Alerta.	17	26%
Aplica para todo el territorio del departamento.	11	17%
Municipio de Dosquebradas	26	40%
Todos los anteriores	0	0%
(en blanco)	9	14%
Total	**65**	**100%**

La focalización para el municipio de Dosquebradas resulta positiva, sin embargo, las acciones concretas y directas que describen las entidades no cuentan con una descripción amplia de aplicación en las diferentes comunas y barrios. Esto, teniendo en cuenta que las entidades de

elaboro defensoría del Pueblo

orden departamental en allegar respuesta son principalmente del municipio de Dosquebradas y de la Gobernación de Risaralda.

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.

1. Respecto a la focalización de medidas a nivel comuna: las entidades hicieron referencia de 22 medidas en comunas, de las cuales ocho (8) medidas refieren de manera amplia acciones en la zona urbana de la comuna 1 a la 12 y 12; así las cosas, del total de 22 medidas, cuatro (4) si describen en detalle la aplicación en las comunas 1,2,3,4,8,10 y 11 con destino a la población NNA y jóvenes según reportó el SENA.

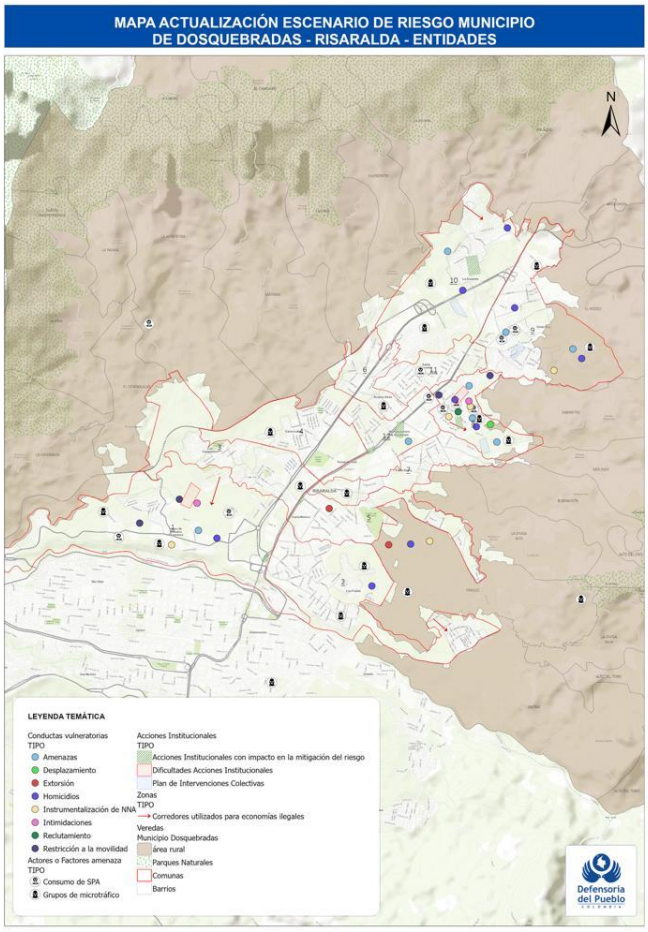
2. Respecto a la focalización de medidas a nivel barrio o vereda: las entidades reportaron solo seis (6) medidas, siendo reportados de forma amplia por la gobernación de Risaralda Milán , Tejares De La Loma 2 , La Capilla , Galatea , El Martillo , Primavera Azul , Mirador , Mirador La Pradera , Versalles , La Mariana , Altos De La Capilla , La Sultana , Tulipanes , La Sultana , Las Colinas , Panorama Contry II , Guadalupe , Aurora Baja , Campestre C , Vereda Santa Ana Baja , Zaguán De Las Villas , Villa Diana , Villas De La Pradera , Bulevar Norte , Villa del Campo , Cr 15 Bis , El Mirador , La Marrana , Los Olivos , Tejare De La Loma 1 , Altos De Santa Mónica , Providencia , Ciudad Jardín , San Luis , El Lago , La Dulcera , Villa Verde , Urbanizacion , Vereda El Estanquillo , Violetas , Santa Isabel , Boston , Centenario , La Hermosa , La Macarena , Guadalupe , Hamburgo , La Carmelita , Barrio Guadalupe , Buenos Aires , Los Molinos , Multifamiliares San Marcos , Cuba , La Pradera D/Q , Naranjos, , Venus 1 , El Japón , Valher, Contry 1 , La Floresta , Playa Rica , Colinas De Molinos , Los Molinos , Los Guamos , Colinas Del Bosque , Mirador Cerro Azul , Frailes , Los Laureles , Laguitos , Pueblo Sol , Pueblo Sol Bajo , Camilo Torres , Cesar Augusto , Altos De La Capilla , Pueblo Sol Bajo; entre tanto el SENA, que fue la entidad con mejor focalización territorial, señaló atención en los barrios: Santa Teresita, La Graciela, Nueva Granada, San Rafael, La Macarena, Guadalupe, Bosques de la Acuarela, San Diego, Santa Isabel, Campestre D, Frailes, esto con atención a NNA y jóvenes, en especial con la promoción de formación para el trabajo.

3. Ahora bien, teniendo en cuenta que en la AT 001-23 incluyó en las recomendaciones la articulación de las entidades, se hace importante expresar que éstas, en razón a la descentralización territorial en Colombia, demandan mayor exigencia en la articulación de las entidades de orden nacional. De este modo, no se denota un esfuerzo suficiente para llegar a territorio, siendo una demanda tanto de la población como de la administración departamental y municipal.

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Mapa 3. Acciones institucionales e identificación de actores por parte de la institucionalidad.



Fuente: Elaboración del SAT – Grupo de Georreferenciación

Ahora bien, en virtud del ejercicio de georreferenciación durante la jornada de constatación fue posible identificar que el escenario de riesgo persiste, esto sin desconocer el esfuerzo institucional, siendo posible identificar por parte de las entidades las siguientes situaciones (ver mapa 3):

Amenazas en las comunas 1,8,9, parte alta de la comuna 10, vereda el rodeo; Desplazamiento: comuna 8; Extorsión: comuna 5 y vereda los Frailes; Homicidios comunas1,2, y 5 vereda los Frailes; Instrumentalización NNA: comunas 1 y 8, veredas los Frailes y El rodeo: Intimidaciones comunas 1 y 8; Reclutamiento comuna 8; Restricciones a la movilidad comunas 1 y 8; Consumo de SPA comunas 1, 8, 9, 11 y 12; Microtráfico comunas 1, 2, vereda los frailes ,4, 5, 6 barrios Buenos Aires,7, 9, 10, vereda El Rodeo. Esto no coincide necesariamente con el mapa No.1, puesto que la sociedad civil identifica claramente a los grupos de crimen organizado del

municipio, lo que llama la atención por parte de la identificación de actores por parte de las autoridades administrativas del municipio, las cuales señalaron la existencia de microtráfico, no establecieron puntualmente el actor que ejerce amenaza en el territorio.

Ahora bien, en el mapa de entidades se señalaron las acciones institucionales con impacto en el territorio advertido, de las cuales los participantes del ejercicio de constatación señalaron puntualmente a las comunas 8, 10 (barrio La Acuarela) y 12, dificultades acciones institucionales en las comunas 1 y 8; finalmente sobre el Plan de Intervenciones Colectivas las entidades hicieron referencia de las comunas 8, 9 y 10.

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

A continuación, se observa 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 en este análisis se destacó la atención a líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos con **cuatro medidas** aplicadas en los barrios incluidos en el documento de advertencia. Seguido de población joven adultos, con **dos medidas** aplicadas con focalización territorial; finalmente los NNA con una medida en aplicación con focalización en el ámbito geográfico en la que se dirigió la medida.

La desprotección y falta de garantías de los DDHH de los demás grupos poblacionales 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 con coincidencia entre población y territorio advertido, pero según se aprecia en la tabla 15, sólo 7 medidas tienen interacción de focalización poblacional y territorial.

Tabla 15. Relación focalización por población y focalización de medidas a nivel de comuna o corregimiento/barrio o vereda.

Confrontación focalización poblacional	**Comuna O Corregimiento**	**Barrio O Vereda**
Jóvenes adultos	2	2
Líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos.	3	4
Niños, niñas, adolescentes - NNA y jóvenes	0	1
Otros	0	0
Servidores públicos	0	0
Sindicalistas	0	0
Total	**5**	**7**

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Respecto de las medidas reportadas por corregimiento y veredas se denota un cambio cuando se amplía el espectro territorial de análisis, es decir, a unidades territoriales más amplias municipio de Dosquebradas reiterando otros factores como el departamental, los territorios advertidos, nivel nacional general, entre otros, como se puede ver a continuación en la tabla 16:

Tabla 16. Relación focalización por población y focalización de medidas a nivel territorial

Confrontación focalización territorial y poblacional	Algunos de los anteriores
Jóvenes adultos	**6**
Aplica para todo el territorio comprendido en la Alerta.	2
Aplica para todo el territorio del departamento.	1
Municipio de Dosquebradas	3
Líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos.	**9**
Aplica para todo el territorio comprendido en la Alerta.	4
Aplica para todo el territorio del departamento.	2
Municipio de Dosquebradas	3
Niños, niñas, adolescentes - NNA y jóvenes	**34**
Algunos de los anteriores	1
Aplica para todo el territorio comprendido en la Alerta.	11
Aplica para todo el territorio del departamento.	5
Municipio de Dosquebradas	17
Otros	**3**
Aplica para todo el territorio del departamento.	1
Municipio de Dosquebradas	2
Servidores públicos	**1**
Aplica en todo el territorio nacional, en general.	1
Sindicalistas	**1**
Municipio de Dosquebradas	1
(en blanco)	**11**
Aplica para todo el territorio del departamento.	

elaboró Defensoría del Pueblo

(en blanco)	**11**
Total	**65**

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, entendiendo que la focalización poblacional respecto del ámbito geográfico cobra significado cuando se habla de población líderes políticos, sociales, comunales y defensores de derechos humanos, sindicalistas, servidores públicos, NNA y joven, pero respecto de los demás grupos poblacionales relacionados en el documento de advertencia en lo que refiere a las medidas reportadas entre la población respecto de su territorio debe tener un esfuerzo mayor, puesto que hay poblaciones sobre las cuales no recae ninguna medida.

En complemento de lo anterior, respecto del indicador de focalización, en el ejercicio de semaforización, se observó que:

Cuadro 2. Observación del ejercicio de constatación con entidades AT- Focalización (12 de septiembre de 2023)

Si bien es cierto que, en el ejercicio de constatación según expresaron los funcionarios que participaron, fue clara la distinción de focalización poblacional y territorial, no es menos cierta la desconexión entre la institucionalidad y los contextos puesto que, algunas instituciones de orden municipal y departamental refirieron acciones generales y no concretas, situación que impide revisar si las medidas reportadas y las señalas en la constatación, puesto que en ambos casos, son generales y no detallan la medida implementada y su relación con la población objeto y el territorio advertido. Por su parte, vale la pena destacar el esfuerzo de la FGN y del SENA por referir alguna clase de focalización territorial y poblacional respectivamente.

A manera de conclusión, respecto del indicador de focalización, a partir de la información allegada y de las reflexiones realizadas en el marco del ejercicio de constatación, se hace importante mencionar que el cumplimiento se ve reflejado en un trabajo por parte de la institucionalidad hacia la población descrita en las tablas 15 y 16, sin embargo, preocupa cómo las acciones hacia un grueso poblacional en la AT 001-23 como las mujeres y la población OSIGD no tengan ninguna medida concreta, pese a sí haber hecho referencia por parte de la institucionalidad del delito de trata de personas. De manera que se requiere de implementación de medidas integrales para la población.

Aunado a lo anterior, llama la atención cómo la focalización territorial es baja al observar en la tabla 15 las limitadas acciones que las entidades detallan en las comunas y barrios. Lo que resulta de relevancia junto con la constatación, en la cual se identificó el poco conocimiento de las entidades sobre los territorios, existiendo con ello un carente enfoque diferencial en la aplicación de medidas.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

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 posibilidad que presentan estas medidas para superar los factores de riesgo que determinaron el escenario planteado en la AT 001 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 NNA, jóvenes, comunidades o sujetos sociales, entre otros, se construye a partir del análisis de los factores que componen la ecuación del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y factores protectores; este último se desagregan en capacidades sociales y capacidades institucionales para la prevención.

A continuación, se presenta la información expresada por las entidades respecto de cada uno de los cuatro factores que componen la ecuación de análisis de riesgo.

Tabla 16. Contribución de la medida a la mitigación del escenario de riesgo.

La medida contribuye a superar alguno(s) de los factores de riesgo	No. de medidas	%
No	0	0%
Si	56	86%
(en blanco)	9	14%
Total	**65**	**100%**

Tabla 17. Factores de riesgo sobre los cuales recae la aplicación de la medida

Factor de riesgo al que está orientada la medida	**No. de medida**	%
Débiles o insuficientes capacidades institucionales para la prevención.	12	18%
Débiles o insuficientes capacidades sociales para la prevención.	7	11%
Situaciones de amenaza.	9	14%
Situaciones de vulnerabilidad.	27	42%
(en blanco)	10	15%

elaboro Defensoría del Pueblo

Factor de riesgo al que está orientada la medida	**No. de medida**	%
Total	**65**	100%

De las tablas 16 y 17 se puede analizar, respecto de la respuesta estatal que, en efecto existe coherencia entre la identificación de medidas que contribuyen o no a la mitigación del escenario de riesgo y la selección del factor dentro de la ecuación del riesgo, puesto que, las entidades que reportaron sus medidas señalan que el 86% si están enfocadas en mitigar el riesgo, donde el 42% de dichas medidas corresponden a situaciones de vulnerabilidad, el 14 % a situaciones de amenaza, el 11 % direccionado a débiles o insuficientes capacidades sociales para la prevención y finalmente con un 18 % la selección de débiles o insuficientes capacidades institucionales para la prevención. Un 15% de medidas sin selección de factores de riesgo, las cuales ante esta carencia no se analizarán en este apartado ante su carente selección.

Así las cosas, a continuación se precisarán algunas reflexiones del total de las 55 medidas reportadas, así: aquellas 9 destinadas al factor de amenaza; las 27 destinadas a situaciones de vulnerabilidad; y las 12 y 7 medidas direccionadas a los factores protectores.

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

Del total de las 9 medidas reportadas por las entidades referidas a atender situaciones de amenaza, y de acuerdo con la información suministrada, el 45% de las medidas aplica a vulnerabilidades identificadas, el 22 % responde en efecto a una amenaza, otro 22% a medidas que son parcialmente claras respecto de a qué amenaza apunta o no la describen de forma directa, 11% de las medidas no responden a ninguna amenaza.

Lo anterior, permite observar que cerca del 50% de las medidas reportadas no evidencian un suficiente despliegue de acciones intencionales dirigidas hacia el factor de amenazas presentado por la Defensoría del Pueblo, puesto que se vinculan más con el factor de vulnerabilidad.

Se presenta también en la tabla 18, una relación con un posible desgaste institucional de algunas entidades que adelantan gestión en territorio, pero que al no encontrase una acción conjunta no logran la integralidad de protección y garantía de los DDHH en Dosquebradas, Risaralda.

Tabla 18. Descripción de la Amenaza(s) a la cual está orientada o responde la medida.

Descripción	No. de medida	%
1. No responde a ninguna amenaza	1	11%
2. No es claro qué amenaza apunta	0	0%
3. Aplica a vulnerabilidades identificadas	4	45%

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

4. En efecto supera una amenaza	2	22%
5. Es parcialmente claro a que amenaza apunta, no la describe de forma directa	2	22%
Total	9	100%

En consecuencia, se reconoce el esfuerzo realizado por las entidades que han reportado medidas. Sin embargo, continúan los desafíos para definir con claridad su orientación estratégica. Dichos esfuerzos son insuficientes o no cumplen con la superación de las amenazas que aquejan a la población advertida en la AT 001-23 como es el uso y utilización de NNA por parte de grupos al margen de la ley, intimidaciones, extorsión, restricción a la movilidad y amenazas contra la vida de líderes sociales y una constante de homicidios que directamente afecta el derecho a la vida de los pobladores de Dosquebradas.

Sea la oportunidad para referir las medidas que resultan relevantes y pueden ser de ejemplo de cara a la comprensión de medidas destinadas en efecto a superar una amenaza, como las dos medidas que refiere la tabla 18, de entidades como la UNP y la Fiscalía General de la Nación; en dicho orden:

Cuadro 3. Relación de medidas orientadas hacia el factor amenazas contra el ejercicio de derechos en implementación.

Medida	Objetivo	Problemática a la que responde la medida	LOGROS y/o AVANCES
(...)Todos los casos de amenazas que suceden a las víctimas que tiene representación social son priorizados en los avances de investigación judicial y la UNP comparte información de los avances de los procesos evaluativos de riesgo en aras de establecer la realidad de los hechos y determinar las ponderaciones de riesgo...(...).	la UNP con el fin de "Coordinar las medidas de protección con los primero respondientes y realizar el acompañamiento técnico para la creación de las rutas municipales (...)	Superar el poco acceso a las rutas de protección individual y colectiva.	Se estable un canal de comunicacióne efectivo, facilitando que desde la regional se realice el seguimiento a los casos de amenaza presentes en el municipio en mención.
Identificar y desarticular organizaciones dedicadas al tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, homicidios y extorsión que tienen incidencia en las comunas focalizadas en la alerta 001 de 2023	(...) orientado a la unificación de la priorización de organizaciones delincuenciales a desarticular, que permitan generar mejores resultados a los inicialmente concertados, con el fin de enfrentar de manera responsable y contundente las investigaciones, de tal manera que, el desarrollo y los objetivos esperados,	Identificar las estructuras criminales que poseen injerencia en las zonas focalizadas, causantes de la problemática de inseguridad y vulnerabilidad.	en Alineación con la Planeación Operacional Conjunta POC – 2023, producida por la Dirección de Políticas y Estrategias de la FGN y la Dirección de Investigación Criminal e Interpol PNC, a través mesas de trabajo con Fiscales y líderes de Policía Judicial, permitieron evaluar y consolidar los casos con vocación de éxito, logrando la identificación y posterior desarticulación de las estructuras criminales denominadas "Los Sorneros" (...)

Medida	Objetivo	Problemática a la que responde la medida	LOGROS y/o AVANCES
	lleguen en tiempo razonable, (...)		

*Se transcribe literalmente la información reportada. Se mantienen los errores de tipeado.

Del cuadro 3, se puede destacar la intencionalidad de conexión en el maco de acceso a la justicia, que, si bien registra logros como una mejor comunicación y un alineación normativa y estratégica, ello puede interpretarse como un avance progresivo, más no definido o definitivo. Es decir que, si bien los logros son a destacar y reconocer, estos son niveles a escalar para perfeccionar su aplicabilidad respecto del ER de forma directa.

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

Descripción	No. de medida	%
1. No responde a ninguna vulnerabilidad(es)	6	22%
2. No es claro qué vulnerabilidad(es) apunta	8	30%
3. Aplica a amenazas identificadas	4	15%
4. En efecto supera una vulnerabilidad(es)	9	33%
Total	27	100%

Del total de las veintisiete (27) medidas reportadas por parte de las entidades con orientación hacia el factor de riesgo de vulnerabilidad, el 33% corresponde a aquellas medidas que en efecto supera una vulnerabilidad; el 30% no expresa con claridad hacía que vulnerabilidad se dirige la medida; el 22% no responde a ninguna vulnerabilidad; finalmente, 15% de las medidas en efecto aplica a amenazas.

Esto puede permitir ver que las entidades que reportaron información lograron tener mayor comprensión respecto de las vulnerabilidades, sin embargo, sigue siendo un punto para mejorar

elaboró Defensoría del Pueblo

por parte de las entidades vinculadas a la Alerta, en relación con su accionar en el escenario de riesgo advertido para alcanzar mayores efectos.

Ahora bien, se allegan como ejemplo algunas medidas que resultan relevantes pues están encaminadas a tener efectos respecto de la vulnerabilidad de las 9 medidas que resalta la tabla 19; en dicho orden fueron varias las entidades que reportaron medidas ya ejecutadas como los son: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Dosquebradas, Secretaría de Educación, Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Gobernación de Risaralda, Dirección Seccional de la FGN y el SENA.

Cuadro 4. Relación de algunas medidas orientadas hacia el factor Vulnerabilidad ya implementadas

Medida	Objetivo	Problemática a la que responde la medida	LOGROS y/o AVANCES
"Apoyar la orientación socio ocupacional en las instituciones educativas oficiales del municipio en coordinación con el SENA CDITI Risaralda para estudiantes de grado 11°, encaminadas a proyectar su interés ocupacional en el mundo laboral (...)"	Definir mecanismos para promover e incorporar población joven a la educación superior o trabajos formales así como ofertas de trabajo a los padres de familia para evitar trabajar con grupos armados para conseguir su sustento.	se presenta que los jóvenes y padres de familia acuden a grupos armados ilegales como medio de trabajo para poder llevar sustento a sus hogares se busca fortalecer la oferta de educación superior (...)	DESARROLLO ECONOMICO: En el desarrollo de operación de la Escuela Nacional de Habilidades y Destrezas para la Industria de Risaralda en el marco del convenio Interadministrativo No 002, con la Gobernación de Risaralda y el SENA Risaralda (...) - Y 9 estudiantes destacados de las instituciones de Dosquebradas que por su compromiso y nivel académico fueron seleccionados para participar en los semilleros de investigación de las 7 líneas de la Tecnoacademia Risaralda. (...)
La fiscalía general de la nación realiza articulación implementando la campaña #esoescuento se viene trabajando en conjunto con el comité municipal de Dosquebradas y el de Risaralda asistiendo a las campañas de prevención de la lucha contra la trata de personas en centros comerciales como El Progreso, articulación con la cooperación internacional con la organización internacional para las migraciones (OIM), en la campaña (...) campaña frente a la mendicidad ajena en semáforos principales de Dosquebradas (...)	El objetivo de implementar esta medida es adelantar un trabajo articulado entres las instituciones con el fin de prevenir el delito de trata de personas	la medida se orienta a la prevención del delito de trata de personas	se ha ejecutado de manera efectiva las campañas de prevención mencionadas en la medida tomada con las diferentes entidades que hacen un trabajo articulado con el fin de prevenir el delito de trata de personas.
En articulación con el municipio de Dosquebradas, se han prestado asistencias técnicas con el fin de dar implementación al plan de acción sobre las rutas de atención a la prevención de reclutamiento de niños, niñas y	el objetivo de la atención de esta medida en específico es identificar cual es la oferta institucional que se tiene para la implementación de las rutas de atención y cuáles serían la posibles	la medida se orienta a prevenir el reclutamiento de NNA que se pueda presentar en el municipio de Dosquebradas debido a los factores de	el principal avance que se identifico es que el municipio ya cuenta con el decreto que conforma y estipula las acciones del EAI, además de ello ya se implentan algunas acciones que apuntan a la prevención del reclutamiento de NNA, por otra parte se contó con la asistencia técnica de la alta Consejería Presidencial de los Derechos Humanos, la cual

adolescentes, ya con la implementación de las rutas de atención se tiene como objetivo las construcción del diagnóstico mediante una georreferenciación que se haga en el municipio.	acciones que se pueden implementar desde las diferentes secretarías e instituciones que atienden este tema en específico.	riesgo por la presencia GDO.	sentó las bases para la construcción del diagnóstico de riesgo de reclutamiento de NNA.
1. Realizar una jornada sobre Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA en el municipio de Dosquebradas, con el apoyo de la unidad URPA y Futuro Colombia de la Seccional de Fiscalías de Risaralda. 2. Implementación de la estrategia para la prevención del consumo, porte y venta de estupefacientes(...)	a. Aplicación de acciones de prevención primaria, Secundaria y terciaria a través de la estrategia Proyecto Fénix, con el fin de generar entornos y factores protectores en el marco de la prevención de la reincidencia, generando procesos de resocialización. b. Mi voz y mis derechos cuentan: Estrategia que contribuye al fortalecimiento de los procesos de esclarecimiento y judicialización en los casos de violencia y explotación sexual (...)	Población vulnerable y proclive al asedio permanente de organizaciones delictivas y actores individuales para ser instrumentalizados para la comisión de delitos	Futuro Colombia adelantó dinámicas con 600 estudiantes del municipio de Dosquebradas con las campañas 'Mi voz y mis derechos cuentan' de prevención contra delitos sexuales; 'Eso es cuento' para evitar que los niños sean víctimas de trata de personas y 'Redes sin enredo' que explica los riesgos que existen en la utilización de redes sociales.

*Se transcribe literalmente la información reportada. Se mantienen los errores de tipeado.

Respecto del cuadro 4, incluye algunas medidas traídas como ejemplo respecto del factor de vulnerabilidad, las cuales en su descripción del ítem de "objetivo" señalaron en común acciones en materia de prevención y cuyos logros por su puesto entran a responder en ese mismo sentido, motivo por el cual se puede analizar que, cuando la institucionalidad se plantea adelantar o atender a determinada población en garantía de derechos, debe existir por ende una respuesta que tenga coherencia entre lo propuesto y los resultados positivos que ello permita alcanzar, esta observación permite evitar por ejemplo, adelantar medidas que puedan ser acciones con daño.

3.3. Orientación estratégica hacia el factor protector "desarrollo de Capacidades Sociales para la Prevención (DCSP)"[18].

Contemplando el bloque de constitucionalidad en Colombia19, y teniendo en cuenta el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Estado está llamado a cumplir con los

18 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].

19 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.

Elaboró Defensoría

deberes permanentes y generales, de respeto y de garantía, como también lo expresa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[20] y la Convención Americana [21]. 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 del desarrollo de Capacidades Sociales para la Prevención, por parte de las entidades que reportaron información, y en virtud de la Alerta Temprana 001-23, se pudo analizar que:

Cuando se indaga por la descripción de las medidas destinadas el desarrollo de capacidad sociales para la prevención (DCSP) las entidades refieren dentro del total de siete (7) medidas, el 72% de las medidas no establece un alcance o medición de la capacidad social; un 14% no responde a ninguna capacidad social y en igual porcentaje la medida que se clasifica como capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente).

Lo anterior, resulta preocupante para la Defensoría del Pueblo puesto que se hace evidente la carencia de medidas destinadas al desarrollo de capacidades sociales, teniendo en cuenta que de las siete medidas seleccionadas por las entidades como "Débiles o insuficientes capacidades sociales para la prevención", solo una en efecto atiende a superar dichas debilidades desde la prevención.

Tabla 20. 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. de medida	%
1. No responde a ninguna capacidad social.	1	14%
2. 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%
3. La medida no establece un alcance o medición de la Capacidad social	5	72%
4. Capacidades para la prevención de los individuos.	0	0%
5. Capacidades de los individuos no orientadas a la prevención (o no necesariamente -información insuficiente-).	1	14%
Total	7	100%

20 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.
21 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

Según la información suministrada, se puede apreciar un bajo nivel de desarrollo de capacidades sociales para la prevención. En consecuencia, no es menos relevante la preocupación descrita en párrafos anteriores, puesto que, la carencia de capacidades sociales puede exacerbar el escenario de riesgo, en el entendido que una sociedad sin el pleno ejercicio y desarrollo de sus capacidades solo evidencia los límites que presenta para ejercer con libertad y suficiencia los derechos base que les permite crecer como sociedad.

Ahora bien, se destaca a continuación la única medida referente al desarrollo de capacidades sociales, la cual directamente desarrolla capacidades de la población, en la cual se permite observar una población y territorio focalizado, con atención en uno de los vacíos principales para los NNA y jóvenes como es el uso y aprovechamiento del tiempo libre, propensos a ser objeto de grupos de criminalidad organizada para uso y utilización, consumo de SPA, entre otros. Según lo descrito por la Dirección de Cultura y Artes de la Gobernación de Risaralda, como:

Cuadro 5. Relación de algunas medidas orientadas hacia el factor Capacidades sociales

Medida	Objetivo	Problemática a la que responde la medida	LOGROS y/o AVANCES
La Dirección de Cultura y Artes cuenta con el programa de formación artística y cultural en áreas como danza, música, teatro, circo, artes aplicadas y promoción de lectura, dirigido a niños, niñas, adolescentes y jovenes del municipio de Dosquebradas.	Brindar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes espacios de esparcimiento y educación a través de la realización de talleres y actividades artísticas y culturales. De igual manera, contribuir al desarrollo integral y cognitivo y al aprovechamiento del tiempo libre de los mismos.	Insuficientes programas de formación artística y cultural dirigido a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el municipio de Dosquebradas para el aprovechamiento y uso del tiempo libre.	A la fecha se han beneficiado alrededor de 700 niños, niñas, adolescentes y jóvenes del municipio de municipio de Dosquebradas de los estratos 1, 2 y 3, con los procesos de formación artística y cultural implementados por la Dirección de Cultura y Artes del Departamento.

*Se transcribe literalmente la información reportada. Se mantienen los errores de tipeado.

Sea esta la oportunidad de señalar que, si bien existe por parte de la institucionalidad departamental conocimiento de su marco de competencias, no es menos cierto que existen situaciones de riesgo que demandan acciones extraordinarias, las que no se pueden considerar como una afectación al marco de competencias, pero si a una debida articulación, sumado a acciones que permitan el acompañamiento, vigilancia, control y cuidado en la implementación de algunas medidas que si bien corresponden por independencia de capacidades al municipio de Dosquebradas, no es menos cierto que desde la Gobernación de Risaralda se requiere un proceso de observación y acompañamiento, más allá de usar el marco normativo y de competencias para negarse a realizar alguna medida de articulación o de cuidado, puesto que las recomendaciones que refiere la Defensoría del Pueblo no pretende desbordar las competencias institucionales, sino promover la acción de garantía de las entidades del Estado.

Lo anterior, se integra en el presente informe teniendo en cuenta no sólo la baja respuesta estatal respecto al desarrollo de capacidades sociales, sino una solicitud directa de la Secretaría de Educación en la Gobernación de Risaralda sobre las recomendaciones 22 y 24, puesto que se le pide coordinar, no referir intervención fiscal, ni desatender lo dispuesto en la resolución 2480 del 12 de julio de 1995 del MEN, puesto que se hace necesaria su atención ante la baja confianza institucional y poca articulación nación territorial, fortalecida con la intervención departamental.

3.4. Orientación estratégica hacia el factor protector "Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Prevención (CIP)"22.

Ante la pregunta inicial respecto de si la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención (ver tabla 21), las entidades informan que:

El total de medidas fue de doce (12) asociadas/anunciadas para este factor, la institucionalidad consagró en la descripción de la medida que el 58% de las medidas no responde a capacidad institucional; el 25% de las medidas, responde a capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas -información insuficiente-); y un 17% que refiere dos medidas, corresponde a capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH.

Tabla 21. Descripción de qué manera y/o por qué la medida contribuye al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales para la prevención

Descripción	No. de medida	%
1. No responde a capacidad institucional	7	58%
2. . Capacidades institucionales (explícitamente) orientadas a la prevención de violaciones a los DDHH.	2	17%
3. Capacidades institucionales no relacionadas a la prevención de violaciones a los DDHH (o no necesariamente relacionadas -información insuficiente-)	3	25%
Total	12	100%

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

22 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".

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

elaboró Defensoría del Pueblo

consecuencia del bajo conocimiento o reconocimiento profundo del territorio para la gestión institucional en Dosquebradas.

Ahora bien, tal y como se ha visto en apartados anteriores, al revisar factores como la selección de factores protectores seleccionados por la institucionalidad, así como el grado de coherencia entre el objetivo, la medida descrita y el factor señalado, se logró traer como ejemplo de respuesta estatal sobre la capacidad institucional el siguiente:

Cuadro 6. Relación de algunas medidas orientadas hacia el factor Capacidades institucionales

Medida	Objetivo	Problemática a la que responde la medida	LOGROS y/o AVANCES
Se avanza en el proceso de generación de ajustes del nuevo gobierno para la implementación del programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades de investigación y juzgamiento de las zonas priorizadas en el marco de la implementación de la (...) ETCO	Fortalecer capacidades para la investigación, judicialización, juzgamiento orientadas al desmantelamiento del crimen organizado con perspectiva territorial	Insuficiencia de capacidades de las entidades del sector de justicia penal para la adecuada judicialización de miembros de organizaciones criminales.	Se avanza en el proceso de definición de acciones para apoyar los procesos de fortalecimiento institucional en materia de justicia penal.

*Se transcribe literalmente la información reportada. Se mantienen los errores de tipeado.

Según el Cuadro 6, el ejemplo traído de la matriz de seguimiento reportada por las entidades se puede analizar que al ser identificadas las problemáticas que enfrentan las entidades, los retos a los cuales deben responder las medidas, la revisión sobre los logros alcanzados dan valor a cada avance en materia de garantizar los DDHH, sin embargo, al confrontarse con los objetivos, respecto del desarrollo de capacidades institucionales la mejora debe ser continua.

En complemento de lo anterior, respecto del indicador de capacidad técnica, en el ejercicio de semaforización, se observó que:

Cuadro 7.Observación del ejercicio de constatación con entidades AT- Capacidad Técnica (12 de septiembre de 2023)

De la constatación se pudo identificar de las entidades participantes del espacio de Café Global, que no todas las entidades reconocen la carencia de elementos técnicos y tecnológicos, pero sí resaltan las dificultades en la relación nación territorio que refuerza los límites que tiene la institucionalidad tanto departamental como municipal.

Por otra parte, el Ministerio Público, FGN y MEN reconocen los limites institucionales de personal, tiempos de respuesta, ejecución en territorio, seguimiento de procesos y recepción de denuncias, lo cual se destaca ya que la permanencia del riesgo no solo se relaciona con el actor generador de amenaza sino con las dificultades que tiene la institucionalidad para dar atención al territorio y la población descritos en la AT.

hora Defensoría del Pueblo

En conclusión, respecto del indicador de **capacidad técnica,** a partir de la información allegada y de las reflexiones realizadas en el marco del ejercicio de constatación, se hace importante mencionar que el cumplimiento es la necesidad que desde la institucionalidad reconozcan los factores de riesgo, de manera que se puedan diferenciar con claridad amenaza, vulnerabilidad , capacidad social e institucional, con el fin de formular mejores medidas para atender a la población en el territorio advertido de Risaralda.

Esto teniendo en cuenta que, si bien existen medidas más cercanas como las dispuestas como ejemplo en apartados anteriores, no es menos cierto que son muy pocas frente a un escenario de riesgo de un territorio como Dosquebradas, donde, el actor que ejercer aparente hegemonía y la población que demanda diferentes enfoques para su atención oportuna y efectiva.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que en este indicador se demanda mayor reflexión o claridad de parte de la institucionalidad frente a las limitaciones que puedan llegar a tener de cara a un territorio con complejidad en la claridad de necesidades y acciones frente al actor generador de riesgo, y que en ese orden de forma articulada puedan realizar medidas conjuntas y superar no solo las carencias técnicas de la institucionalidad, sino en cumplimiento del marco constitucional, en el desarrollo de capacidades sociales para la población destacada en la AT 001-23.

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. Cuando se preguntó a las entidades si habían adelantado medidas donde requirieran la coordinación y /o articulación con otras entidades, el 71% de los registros reportaron que en efecto requerían de una comunicación con otras entidades para adelantar la medida planteada. Solo el 11 % de las medidas reportadas, donde las entidades no refieren la necesidad de adelantar esa comunicación efectiva. El 18% no reporto información al respecto.

Tabla 22. La medida se implementó, se implementa o se implementará en Coordinación/Articulación con otras entidades

Descripción	No. de medidas	%
No	7	11%
Si	46	71%
(en blanco)	12	18%
Total	**65**	**100%**

En complemento de lo anterior, respecto del indicador de comunicación efectiva, en el ejercicio de semaforización, se observó que:

elaboro Defensoría del Pueblo

Cuadro 8.Entidades vinculadas a la AT- Comunicación efectiva (12 de septiembre de 2023)

En la constatación se pudo evidenciar que las entidades que algunas instituciones que no allegaron reporte y no participaron en el ejercicio como la Policía Nacional, si fueron destacadas medidas y comunicación de otras entidades como consejos de seguridad, acciones conjuntas de seguridad. Por su parte las entidades reconocen el desconocimiento de los referentes de las AT de las entidades, lo que impide una comunicación efectiva. Finalmente, una de las instituciones expresó que en efecto ha faltado divulgación de sus medidas hacia la población.

A manera de conclusión, respecto del **indicador de comunicación efectiva**, a partir de la información allegada y de las reflexiones realizadas en el marco del ejercicio de constatación, se hace importante mencionar que la respuesta estatal de cara al escenario de riesgo en esta ecuación es **media**.

Lo anterior, contemplando el 71% de las medidas resultaron incluir este componente de forma afirmativa, donde las entidades señalaron asistencia a comités, expresaron la interacción en materia de acciones por implementar con instituciones que incluso, pese a no enviar reporte, si se ven reflejadas en algunos consensos y descripción de comités de seguridad. Esto no significa que una reunión o comité de seguridad resuelva o sea de forma determinante una medida que supere el escenario de riesgo, pero si puede contribuir dependiendo de los acuerdos y procesos que en el mismo se adelanten.

Es decir, que entre el orden municipal si existe comunicación con entidades de fuerza pública, FGN y Ministerio Público, pero hay desconexión entre el orden nacional y departamento - municipio, situación que llama particularmente la atención de la Defensoría del Pueblo, puesto que de las entidades de nivel nacional, solo el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y el Derecho, hicieron remisión de la respuesta, pero sólo el MEN participó en el ejercicio de constatación adelantado en la ciudad de Pereira en septiembre de esta anualidad.

Por lo anterior, bien podría notarse que es acá cuando se hace necesario hacer un llamado a las entidades de orden nacional para atender a los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad que constitucionalmente son llamados a gestionar ante un territorio que requiere una intervención conjunta de la institucionalidad, esto en materia de prevención hacia la protección y garantía de los derechos de quienes hoy son NNA y jóvenes en el municipio de Dosquebradas, por citar tan solo un ejemplo poblacional.

De esta manera, al comprenderse la comunicación efectiva limitada por escenario de reunión, sin eco de dichas conversaciones en el territorio, pierde todo sentido en materia de gestión institucional conjunta y termina desgastando el aparato estatal, dificultando la confianza institucional como se podrá ver reflejado en acápites posteriores y la notable desconexión nación- territorio.

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

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 tabla 23).

De las entidades que reportaron información en el marco de la AT 001-23, encontramos que el promedio más alto de medidas está en el nivel intersectorial en el orden/nivel municipal, con un 22%; seguido de nivel intersectorial en el orden/nivel nacional, con un 9%. Condición que no aporta mucho hacia la intención de acciones conjuntas, articuladas y ejecutadas, ya que la misma se dio a nivel intersectorial territorial, limitando la interacción que evite un desgaste institucional.

Ahora bien, respecto a las diferentes formas de articulación: Municipio – Departamento, Departamento – Departamento 8%; Municipio – Municipio, Municipio - Departamento - Fuerza Pública 6%; Municipio – Nación y Departamento – Departamento 5%, Municipio - Departamento – Nación, Departamento – Nación, Departamento - Nación - Fuerza Pública 3%; Municipio - Departamento - Nación - Órganos de control y Departamento - Nación - Órganos de control 2%; finalmente un 23% y en su mayoría prácticamente nulas.

Esto preocupa a la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta que las recomendaciones para la AT 001-23 contaron con una disposición hacia la articulación institucional para evitar el desgate en materia de gestión pública, pero también alcanzar mayor eficiencia de cara al complejo escenario de riesgo, razón por la cual, respecto de este indicador se puede decir que la respuesta estatal es **baja**, siendo la articulación uno de los principales retos a superar por las entidades vinculadas con el documento de advertencia de Dosquebradas.

Tabla 23. Tipo de articulación.

Tipo de articulación	No. de medidas	%
Intersectorial en el orden/nivel Municipal	14	22%
Intersectorial en el orden/nivel Departamental	0	0%
Intersectorial en el orden/nivel Nacional	6	9%
Municipio - Nación	3	5%
Municipio - Departamento	5	8%
Municipio - Municipio	4	6%
Municipio - Departamento - Nación	2	3%
Municipio - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Órganos de control	0	0%

elaboró Defensoría del Pueblo

Calle 55 # 10-32 · Sede Nacional · Bogotá, D.C.
PBX: (57) (601) 3144000 · Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla vigente desde: 30/10/2023

Municipio - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%
Municipio - Departamento - Fuerza Pública	4	6%
Municipio - Departamento - Órganos de control	0	0%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Departamento - Nación - Órganos de control	1	2%
Municipio - Departamento - Nación - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%
Municipio - Nación - Fuerza Pública	0	0%
Municipio - Nación - Órganos de control	0	0%
Departamento - Departamento	5	8%
Departamento - Fuerza Pública	0	0%
Departamento - Órganos de control	0	0%
Departamento - Nación	2	3%
Departamento - Nación - Fuerza Pública	2	3%
Departamento - Nación - Órganos de control	1	2%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública	0	0%
Gobierno Nacional - Órganos de control	0	0%
Gobierno Nacional - Fuerza Pública - Órganos de control	0	0%
(en blanco)	16	23%
Total	**65**	**100%**

En complemento de lo anterior, respecto del indicador de armonía interinstitucional, en el ejercicio de semaforización, se observó que:

Cuadro 9.Entidades vinculadas a la AT- Armonía Interinstitucional (12 de septiembre de 2023)

La institucionalidad del territorio resalta la carencia de interacción receptiva por parte de las entidades de orden nacional, entre tanto que las medidas que han aplicado en su mayoría son de articulación intersectorial del municipio. Aunado a lo anterior, en el ejercicio de constatación las entidades del sector justicia hicieron la reflexión de necesidad de articularse en la ejecución y hacer efectivo el acceso a la justicia. Finalmente, se observó que las entidades siguen señalando que las reuniones, planeación y acuerdos no son elementos suficientes para evidenciar articulación interinstitucional que demanda un esfuerzo en la aplicación y/o ejecución real de las medidas.

En conclusión, respecto del **indicador de armonía interinstitucional**, a partir de la información allegada y de las reflexiones realizadas en el marco del ejercicio de constatación, se hace importante mencionar que el cumplimiento es **bajo**, puesto que la ejecución de medidas se están realizando principalmente por la gobernación y el municipio distante al orden nacional que no se involucró de fondo en las respuestas, tampoco se hace evidente su intervención en los contenidos de la respuesta de otras entidades, lo que resalta aún más la ausencia de la institucional nacional.

Ahora bien, la constatación permitió observar que buena parte de las entidades son conscientes de la necesidad de articularse, sin embargo, no se mostró la misma intención o reflexión por parte de todos los entes, y al desconocer esa realidad y necesidad se dificulta que puedan atender de manera directa la garantía efectiva de DDHH.

6. Constatación con Población: confianza institucional.

Durante el mes de septiembre de 2023, como parte del ejercicio de constatación de la información reportada, se incluyó un ejercicio de percepción de la población que está afectada con las problemáticas descritas en la Alerta Temprana. Con el propósito de conocer la percepción sobre los efectos 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 emitida AT 001-23.

En consecuencia, con la población referente en la Alerta Temprana se realizó una serie de entrevistas con la población, en la cual la confianza institucional fue uno de los temas a tratar,

entendiendo que por medio del diálogo es posible señalar la percepción de respaldo o no hacia el desempeño y resultados por las autoridades[23].

Así las cosas, en esta oportunidad no se hará una medición directa de la confianza institucional, pero sí se menciona 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. Es entonces la capacidad institucional el resultado de la asociación entre desempeño y eficacia respecto de su efecto para satisfacer las necesidades de la población24. Para el caso de Dosquebradas, según la constante referencia de la población es una baja confianza institucional, tanto para entidades de orden nacional, como para aquellas de orden departamental y municipal de forma general.

En la percepción de confianza institucional en Dosquebradas se puede evidenciar la distancia que existe entre la institucionalidad y la población, pero sobre todo permite ver que la existencia o presencia grupos de criminalidad organizada en territorio (como es el caso de La Cordillera) generan una percepción hacia la institucionalidad con una demanda o llamado de urgencia.

Esa percepción en general se expresa en la población en ideas o pronunciamientos referidas a la corrupción de funcionarios, incumplimiento de compromisos o promesas a la población, oferta de servicios limitada, inconstante o sin transparencia, baja asistencia o nula presencia en el territorio en especial de entidades de orden nacional, demoras en la atención, omisión de funciones, aumento de la percepción de inseguridad y alto consumo de SPA por parte de los menores de edad, parsimonia en los procesos, la falta de claridad en acciones directas, 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.

Sea esta la oportunidad para resaltar la necesidad de articulación entre nación- territorio, esto teniendo en cuenta que la población tiene baja confianza hacia las instituciones del departamento y municipio, estimando mejor atención de entidades de orden nacional, pero sin que estas se conviertan en acciones con daño.

elaboró Defensoría del Pueblo

23 Quiroga, 2008

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

IV. CONCLUSIONES

1.Focalización poblacional y territorial en la adopción de medidas para la prevención respecto de riesgos diferenciales. Se considera importante resaltar una conclusión en el marco de los avances realizados por las instituciones de orden municipal y departamental respecto de la población NNA y jóvenes, sin embargo, en virtud de la actualización del escenario de riesgo, las condiciones que afectan a esta población en territorio no se han logrado mitigar y por el contrario se agudiza y toma más relevancia.

Lo anterior, contemplando que existe uso y utilización de los menores de edad en los planteles educativos del municipio de Dosquebradas, que no solo la población civil ha evidenciado una serie de situaciones en las cuales esta población es objeto de instrumentalización por grupos de crimen organizado y cuyos efectos terminan siendo fatales para la generación actual del municipio que, puede afectar a largo plazo la cultura, proyección de vida y desarrollo en Dosquebradas.

Ahora bien, por su parte en materia territorial se evidenció una baja focalización en las comunas y barrios de Dosquebradas en lo que corresponde una intervención extraordinaria para mitigar el escenario de riesgo, esto teniendo en cuenta que la presencia y acción del grupo ilegal La Cordillera, se evidencia en todo el municipio. Y, por otra parte, se puede notar la expansión en las zonas rurales como el Frailes, La Argentina y El Estanquillo, por mencionar algunas de las veredas involucradas en la actualización del ER.

Así las cosas, se hace un llamado a fortalecer la aplicación de medidas con enfoque diferencial en relación con los diferentes grupos poblacionales de la AT 001-23, así como la permanencia y constancia en las medidas hacia población NNA y jóvenes.

De igual manera, se hace necesario instar a la institucionalidad de los diferentes ordenes territoriales para una atención directa en el territorio advertido ante la expansión desde lo urbano hacia zona rural de presencia del actor ilegal generador de amenaza (La Cordillera) que, expande consigo condiciones de vulnerabilidad para la población.

2.Articulación Institucional para la prevención efectiva. Tanto en el ejercicio de constatación, como en la valoración preliminar el punto a resaltar en este informe de seguimiento es la carente articulación de las entidades de orden nacional con las de orden departamental y municipal, siendo una observación y llamado constante desde la población civil, sino desde las mismas entidades territoriales.

elaboró Defensoría del Pueblo

Lo anterior, considerando que la respuesta estatal del presente IS contó con respuesta en su gran mayoría por la Gobernación y la Alcaldía municipal de Dosquebradas, entidades regionales de Risaralda y sólo dos ministerios de nivel central. Sumado a la escasa participación de entidades del gobierno central en el ejercicio de constatación.

Por otra parte, si bien las medidas aplicadas entre el departamento y el municipio, así como las de correspondencia intersectorial se aplicaron en mejor medida de comunicación, no es menos cierto que, según se señaló a lo largo del presente informe que, las medidas no tiene claridad de concreción en su descripción y buena parte de las referidas están aún con un grado de abstracción de cara al escenario de riesgo de la AT 001-23, es por ello que se hace un llamado en esta oportunidad a fortalecer no solo la comunicación ya alcanzada, sino la concreción y ejecución de medidas entre instituciones para evitar un desgaste administrativo de las entidades.

3. Conclusión global: Evolución del Escenario de Riesgo y Valoración de la Respuesta estatal

Según el ER, la población sigue siendo víctima de uso y utilización, estigmatización, homicidios, intimidación, entre otras conductas que vulneran el ejercicio libre y pleno de derechos como ciudadanos colombianos. Siendo necesario advertir que el riesgo permanece y tiene expansión hacia zonas rurales.

De forma contextual ante la respuesta estatal, se puede ver y reconocer mejoría en la misma, pese a no contar con un grueso de respuesta por parte de las treinta (30) entidades recomendadas, en ese sentido, se tiene una respuesta estatal **baja,** esto teniendo en cuenta que solo destacó en un indicador de los cinco que componen la ecuación del riesgo y que su efecto en territorio aún no se hace evidente, puesto que el **riesgo persiste**, se mantiene **alto**.

V. RECOMENDACIONES

Las medidas que se adopten y que estén orientadas a superar el escenario de riesgo actualizado en el presente Informe de Seguimiento no deben limitarse a la respuesta a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, estas acciones deberán tener por propósito superar de manera sustancial, temprana y/o estructural los factores que suscitan dicho escenario y, en última instancia, a establecer un ambiente propicio para el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos de toda la población. De este modo, la Defensoría del Pueblo insta a las entidades a adecuar sus acciones de acuerdo con los hallazgos presentados en este documento.

La Defensoría del Pueblo continúa su monitoreo en la región y reitera las recomendaciones contenidas en la Alerta 001-23, esto teniendo en cuenta que si bien, algunos ejes temáticos planteados en el documento de advertencia como el “ciclo de vida” logró destacar en las

elaboró Defensoría del Pueblo

respuestas allegadas por la institucionalidad, no es menos relevante que hay un riesgo que la población percibe y un posible subregistro que puede hacer perder de vista la necesidad de permanencia de acciones y medidas al respecto.

Así mismo, la reiteración y no eliminación de ninguna recomendación concreta responde a la baja cantidad de entidades que participaron en la etapa de respuesta estatal requerida por la Defensoría del Pueblo, como también tras observar el instrumento de SIGOBCIPRAT. Por lo que se tendrá en consideración la materialización de un segundo seguimiento a la AT 001-23.

De esta manera, haciendo solo aclaración a las recomendaciones 22 y 24 en atención a lo referido por la Secretaría de Educación de la Gobernación de Risaralda, si bien se atiende a su llamado de carente y nula competencia administrativa al respecto de las decisiones del sector educación en Dosquebradas, pero no se modificarán las recomendaciones, en el entendido que, la articulación, guía y acompañamiento de cara a su atención a la población ante una falta de confianza institucional de la población hacia la institucionalidad municipal no es excluyente para atender en algún sentido a las recomendaciones inicialmente planteadas.

Es preciso advertir que la totalidad de las 44 recomendaciones descritas en el documento de advertencia de febrero de 2023 se mantienen, y solo para el caso de las precitadas recomendaciones se realiza la aclaración en su interpretación dentro del desarrollo futuro de estas en aplicación.

Cordialmente,

ORIGINAL FIRMADO

RICARDO ARIAS MACIAS
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los DDHH y DIH
Sistema de Alertas Tempranas -SAT

elaboró Defensoría del Pueblo