

Despacho Consejo Seccional
Judicatura - Cordoba - Monteria

Vie 23/06/2023 14:00

 CIRCULAR CSJCOC23-97.pdf
171 KB

2 archivos adjuntos (9 MB) ☐ Guardar todo en OneDrive - Consejo Superior de la Judicatura ☐ Descargar todo

Buenas tardes.

Respetados

SERVIDORES JUDICIALES

Distrito Judicial de Montería y de lo Contencioso Administrativo de Córdoba

ASUNTO: "Informe - Movilidad Humana Forzada en Colombia - 2022"

Respetuosamente, se remite para su conocimiento y demás fines pertinentes.

Se solicita Favor acusar este correo que trata el artículo 20 de la Ley 527 de 1999, reconocimiento jurídico de los mensajes de datos en forma electrónica a través de redes telemáticas, también se puede hacer vía telefónica al (4)7890087.

Damos a conocer nuestro link para la atención virtual, el cual está programada en la plataforma Teams los días lunes y viernes de 8:00 a.m. a 12:00 m.

Link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-seccional-de-la-judicatura-de-cordoba/atencion-al-usuario>

Su opinión nos permite formular acciones para fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Lo invitamos a diligenciar nuestra encuesta de satisfacción, quejas, reclamos y sugerencias

Link: <https://forms.office.com/r/5dq9pSBhD8>

Cordialmente,

OLGA LUCIA MIRANDA HOYOS

Auxiliar Judicial Grado I

Presidencia

Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba

Carrera 6ª No. 61-44 Edificio "Elite" Barrio La Castellana, Piso 3.

Teléfono: (4) 7890087, Ext. 181

Montería – Córdoba



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de
la Judicatura de Córdoba



16 resmas = 1 árbol

Razón suficiente para pensar si es necesario imprimir este correo.

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.



C I R C U L A R CSJCOC23-97

FECHA: 23 de junio de 2023

PARA: DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA

DE: Presidencia del Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba

ASUNTO: “Informe - Movilidad Humana Forzada en Colombia - 2022”

Respetados servidores:

Para su conocimiento y demás fines pertinentes, de manera atenta se remite lo siguiente:

Oficina que solicita difundir la información	Documento y asunto
Defensoría del Pueblo de Colombia	Informe MOVILIDAD HUMANA FORZADA EN COLOMBIA – 2022 Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Atentamente,

ISAMARY MARRUGO DÍAZ
Presidente

IMD/olmh
Anexo. Un archivo PDF





INFORME

MOVILIDAD HUMANA FORZADA EN COLOMBIA - 2022

Defensoría Delegada para los Derechos
de la Población en Movilidad Humana

INFORME SOBRE MOVILIDAD HUMANA FORZADA EN COLOMBIA

• • •

2022

Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para los Derechos de la
Población en Movilidad Humana
(Bogotá D.C., junio de 2023)



#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

ISBN: 978-958-5117-74-7

© Defensoría del Pueblo, 2023
Obra de distribución gratuita.
El presente texto se puede reproducir,
fotocopiar o replicar, total o parcialmente,
citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo.
*Informe sobre movilidad humana
forzada en Colombia 2022.*

Páginas: 96

Edición: Defensoría del Pueblo

Bogotá, D. C., año de publicación: 2023

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional
Apartado aéreo: 24299
– Bogotá, D. C.

Código postal: 110231
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
<https://www.defensoria.gov.co/>

• • •

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Óscar Julián Valencia Loaiza
Secretario General

José Alberto González García
**Defensor Delegado para
los Derechos de la Población
en Movilidad Humana**

Autores

EQUIPO NACIONAL

**Redacción y compilación
del informe:**
Rafael Hernando Navarro Carrasco
Jennyfer Damaris Viasus Wilches

**Eje temático
de desplazamiento forzado:**
María Constanza Córdoba Ordóñez
Jennyfer Damaris Viasus Wilches
Arleth Johana Zea Galvis
Rafael Hernando Navarro Carrasco
Eje temático de migración forzada:
Javier Filippo Garay
María Isabel Martínez Medina
Rossana Barros Iguarán
Diana Tovar Osorio
Nicholle Buj García
Diana Piñeros

Eje de Casas de los Derechos:
Liz Alejandra Forero

Eje administrativo:
Óscar Daniel Clavijo
Ana María Mora

EQUIPO TERRITORIAL

Equipo de defensoras y defensores comu-
nitarios, asesores comunitarios, funcionarios
de las Casas de los Derechos y contratistas
de las Defensorías Regionales de Antioquia,
Arauca, Atlántico, Bajo Cauca Antioqueño,
Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare,
Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamar-
ca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena,
Magdalena Medio, Meta, Nariño, Norte de
Santander, Ocaña, Putumayo, Risaralda, San

Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Sur
de Córdoba, Tolima, Tumaco, Urabá, Valle del
Cauca, Vichada.

Diseño y diagramación
EVMML
Diseño de portada
EVMML
Fotografía portada
Manuel Saldarriaga Quintero

Corrección de estilo
Sonia Villalba

Fotografías
Banco de fotos
de la Defensoría del Pueblo

Impresión
Imprenta Nacional

Impreso en Colombia

**COORDINACIÓN
Y EDICIÓN GENERAL**

**Secretaría Técnica
del Comité Editorial:**
Gissela Arias González, Directora Nacional
de Promoción y Divulgación de los Derechos
Humanos

• • •

*Este documento debe citarse así:
Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada
para los Derechos de la Población en Movili-
dad Humana. [2023]. Informe sobre Movilidad
Humana Forzada en Colombia 2022.*

**Informe sobre movilidad
humana forzada en Colombia**

...

2022
Defensoría del Pueblo

Contenido

- Índice de gráficas, mapas y tablas..... 6
- Siglas y abreviaturas..... 7
- Antecedentes y justificación..... 8
- Introducción..... 10
- Objetivo general..... 12
- Objetivos específicos 13

- I.Dinámicas de desplazamiento forzado 15

- Capítulo 1. Riesgos de desplazamiento forzado
y de confinamiento 16
 - Panorama de riesgos de desplazamiento forzado y de confina-
miento identificados por la Defensoría Delegada para los Derechos
de la Población en Movilidad Humana..... 18
 - Los planes de choque como estrategia de contención de riesgos
de desplazamiento forzado y de confinamiento..... 24

- Capítulo 2. Desplazamiento forzado 26
 - Cifras de desplazamientos masivos forzados durante 2022..... 27
 - Departamentos afectados por desplazamientos forzados
masivos durante 2022 29
 - Territorios en los que se concentró la disputa entre grupos
armados ilegales..... 31

- Capítulo 3. Confinamiento 32
 - Observaciones sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas
de confinamiento 35

- Capítulo 4. Registro y atención humanitaria 38
 - Atención humanitaria al hecho victimizante de desplazamiento for-
zado y confinamiento 39
 - Dificultades en el acceso al registro..... 41
 - Dificultades en la atención humanitaria..... 42

- Capítulo 5. Retornos y reubicaciones..... 44
 - Contraste de las realidades territoriales frente a la implementación
de la política pública..... 45
 - Conclusiones y recomendaciones sobre los avances en la supera-
ción de las falencias en los procesos que se adelantan en el marco
de la política pública de desplazamiento forzado 56

II. Migración forzada, refugio y asilo 65

Capítulo 1. Dinámicas migratorias en frontera 68

Rutas migratorias destacadas en el 2022 69

Nueva ruta migratoria..... 71

Capítulo 2. Derechos de la población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional 72

Derecho a la salud..... 73

Derecho a la educación..... 74

Derecho al registro 75

Derecho al trabajo 75

Capítulo 3. Vacíos de protección y barreras de acceso a derechos de la población migrante y con necesidad de protección internacional 76

Regularización..... 76

Capítulo 4. Riesgos asociados a los procesos migratorios 79

Capítulo 5. Actuaciones defensoriales 80

Prevención y protección..... 80

Promoción y divulgación 80

Atención y trámite 80

Conclusiones 81

Recomendaciones 82

III. Casas de los Derechos 85

Principales acciones de impacto 87

Casa de los Derechos de Soledad 87

Casa de los Derechos de Granizal 88

Casa de los Derechos de Soacha..... 89

Casa de los Derechos de Aguablanca 90

Casa de los Derechos de Puerto Santander 91

Gestiones defensoriales..... 92

Situaciones de riesgo para las comunidades 92

Conclusiones 94

Recomendaciones 95

Índice de gráficas, mapas y tablas

Gráficas

Gráfica 1. Eventos de riesgo de desplazamiento forzado o de confinamiento 2022..... 21

Gráfica 2. Consolidado de eventos de desplazamiento masivo en los últimos años 27

Gráfica 3. Número de eventos de desplazamiento masivo por departamento en 2022..... 30

Gráfica 4. Número de eventos de desplazamiento masivo por mes en 2022..... 30

Gráfica 5. Perfiles migratorios en tránsito por el Darién durante el año 2002 68

Mapas

Mapa 1. Eventos de riesgo de desplazamiento masivo y/o confinamiento 2022..... 19

Mapa 2. Eventos de desplazamiento masivo 2022..... 28

Mapa 3. Eventos de confinamiento 2022..... 34

Mapa 4. Retornos de emergencia en desplazamientos masivos 2022 46

Mapa 5. Rutas migratorias destacadas en 2022..... 70

Mapa 6. Casas de los Derechos 2022 86

Tablas

Tabla 1. Eventos de riesgo de desplazamiento forzado y confinamiento durante 2022 en departamentos con zonas de crisis humanitaria recurrente..... 22

Tabla 2. Eventos de riesgo de desplazamiento y confinamiento por departamento en el año 2022..... 23

Tabla 3. Eventos de desplazamiento masivo por departamento en 2022 29

Tabla 4. Eventos de confinamiento por departamento en el año 2022 33

Tabla 5 . Eventos de confinamiento por mes en el año 2022 33

Tabla 6. Acciones frente la inclusión en el RUV 48

Tabla 7. Procesos comunitarios..... 50

Tabla 8. Cifras de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia..... 76

Siglas y abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AGC: Autodefensas Gaitanistas de Colombia

CP: Constitución Política de Colombia

CTJT: Comité Territorial de Justicia Transicional

DDPDPMH: Defensoría Delegada Para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

ECI: Estado de Cosas Inconstitucional

EEA: Esquemas Especiales de Atención

ELN: Ejército de Liberación Nacional

ETPMV: Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

GIFMM: Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos

MAP: Minas antipersonal

MUSE: Munición sin explotar

PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PMU: Puestos de Mando Unificados por la Vida

PPT: Permiso por Protección Temporal

RUV: Registro Único de Víctimas

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Antecedentes y justificación

La Defensoría del Pueblo, como la Institución Nacional de Derechos Humanos del Estado colombiano, constitucionalmente debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (artículo 281 CP). Así mismo, orienta e instruye a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior, ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado (artículo 281-1 CP).

El *Informe sobre movilidad humana forzada en Colombia 2022* es el resultado del acompañamiento que realiza la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana (DDPDPMH) de la Defensoría del Pueblo, a través de los equipos en terreno que hacen parte de la estrategia de Defensores Comunitarios¹ y el equipo nacional. Su objetivo es impulsar los deberes de prevención, garantía y respeto de los derechos de la población que sufre desplazamiento forzado o está en riesgo de serlo, así como de los impactos de violación de los derechos fundamentales de las personas migrantes forzadas.

Para la construcción del informe, se tomó como base las actividades misionales de la DDPDPMH en los territorios afectados por el conflicto armado interno, los informes temáticos trimestrales, los boletines mensuales sobre movilidad humana, los diferentes informes a la Corte Constitucional en relación con el seguimiento a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional mediante Sentencia T-025 de 2004², los informes al Congreso de la República y al Gobierno Nacional sobre las dinámicas de movilidad humana, los informes inter e intrainstitucionales sobre dinámicas de movimientos migratorios mixtos compuestos por población migrante, refugiados y otras personas con necesidad de protección internacional y la estrategia de Casas de los Derechos y Carpas Humanitarias.

El informe anual sobre la situación de derechos humanos de la población en movilidad humana forzada de 2022 será entregado al Gobierno Nacional, como entidad responsable de la política pública de prevención y protección en materia de despla-

miento forzado y migración forzada. Sin embargo, las recomendaciones contenidas en el mismo serán dirigidas a diferentes entidades nacionales o territoriales, con el fin de que se tomen las medidas de mitigación de los impactos de la crisis humanitaria que padece el país en materia de movilidad humana, así como aquellas que reestablezcan los derechos fundamentales de las personas a quienes estos les han sido vulnerados por causa de la migración forzada interna o internacional.

El informe está dividido en tres títulos generales: **I. Dinámicas de desplazamiento forzado y confinamiento**, compuesto por los siguientes capítulos: Capítulo 1. Riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento, Capítulo 2. Desplazamiento forzado, Capítulo 3. Confinamiento, Capítulo 4. Registro, atención y asistencia humanitaria, Capítulo 5. Retornos y reubicaciones. **II. Migración forzada**, refugio y asilo, que incluye los siguientes capítulos: Capítulo 1. Dinámicas migratorias en frontera, Capítulo 2. Derechos de la población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional, Capítulo 3. Vacíos de protección y barreras de acceso a derechos de la población migrante y con necesidad de protección internacional, Capítulo 4. Riesgos asociados a los procesos migratorios, Capítulo 5. Actuaciones defensoriales. **III. Casas de los Derechos.**

¹ El Programa de Defensores Comunitarios es desarrollado por profesionales que se desempeñan como defensores y asesores comunitarios o por el equipo nacional y el Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

El artículo 201 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448 de 2011, se refiere al Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo como aquel que tiene el objeto de desarrollar acciones descentralizadas de promoción, divulgación y protección de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado interno. Indica que el Programa de Defensores Comunitarios debe ejecutar estrategias de acompañamiento permanente a las comunidades víctimas o en zonas de riesgo, en zonas afectadas por el conflicto armado interno.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

Introducción

Durante el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP fue tangible un periodo de “paz”, propiciado por la suspensión de la violencia durante el paso hacia la dejación de armas e inicio del proceso de reincorporación de los combatientes de ese grupo guerrillero. No obstante, paulatinamente, algunos territorios que durante 52 años tuvieron la presencia de las FARC-EP fueron ocupados por grupos armados ilegales o de delincuencia organizada, que sumado a las dificultades en la implementación del Acuerdo Final, el asesinato de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, así como de firmantes del Acuerdo Final, transformaron los escenarios de violencia generalizada, afectando a las poblaciones en las cuales se profundizaron los impactos del conflicto armado interno.

Hoy surgen nuevas esperanzas en la construcción de paz. La iniciativa de Paz Total, como política del actual Gobierno, avizora la posibilidad del restablecimiento de los derechos de la población afectada por el conflicto armado interno. Sin embargo, mientras persistan las dinámicas de conflicto armado interno en los territorios y sus efectos en la población civil, es necesario visibilizar las afectaciones que produce la violencia y los impactos humanitarios.

Uno de los hechos de mayor afectación en los actuales escenarios de violencia es el desplazamiento forzado interno, un mecanismo de imposición del ejercicio de la violencia cuyo efecto es la exclusión comunitaria e implica la negación de los canales de participación abierta y, por lo tanto, desestructura la democracia. El desplazamiento forzado es un efecto del ejercicio violento de la política, destruye el tejido social y, en últimas, afecta el desarrollo humano y la cultura de los pueblos que habitan los territorios en el país ³.

Este documento establecerá, asimismo, los impactos humanitarios y la situación de derechos de la población migrante forzada internacional, con vocación de tránsito o permanencia en el país. Debe recordarse que los movimientos migratorios mixtos, compuestos por población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, países transcontinentales, del Caribe y de terceros países, también se ven afectados por el conflicto armado interno colombiano, así como por los vacíos en la política pública.

Consideramos importante mostrar las acciones desplegadas en el marco de la estrategia Casas de los Derechos, como escenario de desarrollo del deber de agenciamiento de los derechos fundamentales, llevando la acción defensorial a algunos territorios que, por su distancia geográfica con las sedes de la Defensoría del Pueblo, o por las dinámicas sociales y humanitarias, requieren un acercamiento más profundo con las comunidades.

³ La Ley 387 de 1997, en su artículo primero, establece: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”

Objetivo general

El *Informe sobre movilidad humana forzada en Colombia 2022* se propone mostrar una panorámica de las dinámicas de desplazamiento forzado y migración forzada, a través de la identificación de las zonas con mayor afectación. La finalidad es impulsar la respuesta institucional, contenida en los instrumentos de política pública dirigidos a mitigar los riesgos y activar los mecanismos de protección para el restablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, así como de aquellas personas que se encuentran en migración forzada y que requieren la protección estatal dentro del territorio nacional.

Objetivos específicos

- Presentar el contexto general en el cual se desarrollan las dinámicas de desplazamiento y migración forzados en Colombia, durante el periodo comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2022.
- Mostrar las zonas que presentan riesgos de desplazamiento forzado en Colombia, conocidas a través de los documentos de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, durante el periodo comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2022.
- Dar a conocer las cifras sobre desplazamiento forzado en el país, así como los eventos masivos y las causas que han generado las emergencias humanitarias recurrentes, durante el periodo del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2022.
- Reportar la situación de confinamiento en Colombia y las zonas de mayor afectación, desde el punto de vista de la Defensoría del Pueblo.
- Mostrar la situación de retornos y reubicaciones en el territorio nacional, desde el cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- Identificar la situación de acompañamiento en los retornos de emergencia en el país y sus principales problemáticas para el restablecimiento de derechos.
- Difundir las principales acciones defensoriales dirigidas a la promoción de derechos de la población afectada por problemáticas de movilidad humana.
- Informar sobre las principales actividades desarrolladas por la estrategia de Casas de los Derechos.
- Observar las situaciones problemáticas referentes a la migración forzada en el país, y sus diferentes dinámicas.



I. Dinámicas de desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado interno⁴, tal como se establece en los Lineamientos de la Estrategia de Prevención y Protección de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, produce diferentes consecuencias y afectaciones que, dependiendo de la persona o comunidad que lo ha padecido, se pueden prolongar en el tiempo, aun después de producirse una solución duradera al desplazamiento forzado⁵.

Las dinámicas de desplazamiento forzado se analizan a través de las diferentes actividades desplegadas por la Estrategia de Defensores Comunitarios e informes a diferentes entidades como el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Corte Constitucional. Dichas dinámicas son: riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento, desplazamiento forzado, confinamiento, registro y atención humanitaria, y retornos y reubicaciones.

4. “El desplazamiento forzado es una grave violación al derecho de libertad de locomoción y residencia de personas y comunidades con severas implicaciones sobre los derechos fundamentales. Se produce a consecuencia o dentro de unas particulares circunstancias, o situaciones, que están debidamente caracterizadas y categorizadas jurídicamente en el derecho internacional y en el derecho interno” (Lineamientos de la Estrategia de Prevención y Protección de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, tomo I, pág. 18).

5. Ibidem.

Capítulo 1.

**Riesgos de desplazamiento
forzado y de confinamiento**

Los Estados tienen el deber de dirigir acciones preventivas de violaciones a los derechos humanos, de las que se derivan obligaciones de respeto y garantía para las ciudadanas y los ciudadanos, ante cualquier amenaza de su vulneración. Desde el punto de vista comunitario, este marco de protección se debe entender como extensivo a los derechos civiles y políticos. El restablecimiento de los derechos vulnerados con el desplazamiento forzado solo reafirma el consenso alrededor de la necesidad de un Estado social, cuyo fundamento sea la garantía de derechos de manera integral.

El desplazamiento forzado es un efecto del ejercicio violento de la política, destruye el tejido social y, en últimas, afecta el desarrollo humano y la cultura de los pueblos que habitan los territorios en el país⁶. Así, los riesgos de desplazamiento forzado o de confinamiento constituyen una de las principales vulneraciones de derechos fundamentales, que deben ser contenidos de manera integral con la política pública de prevención, pero focalizada a las amenazas sobre la movilidad humana y rehabilitación de los territorios.

Las medidas de mitigación de riesgos en prevención obligan al Estado a identificar las causas que generan

violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario. Estas medidas deben ser inmediatas, dada la urgencia y amenaza sobre la vida, integridad y libertad, con el fin de contrarrestar los impactos que puedan llegar a afectar la vida comunitaria y su tejido social.

La definición de Prevención en la que se basa el enfoque con el que observamos el riesgo está contenida en el Decreto 1581 de 2017⁷, numeral 1.º del artículo 2.4.3.1.5. En este precepto normativo se establece que la prevención es un deber permanente del Estado que consiste en “[...] adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o, en su defecto, se eviten daños a personas, grupos y/o comunidades con ocasión de una situación de riesgo excepcional, o se mitiguen los efectos de su materialización; se garanticen las condiciones a fin de activar la obligación de investigar; y, se diseñen e implementen mecanismos tendientes a generar garantías de no repetición”.

Como antecedente que enmarca un comportamiento similar de las dinámicas de riesgo de desplazamiento forzado en 2022, la Defensoría del Pueblo, al pronunciarse respecto al Informe del Gobierno Nacional de 2021 sobre la política pública de prevención contenida en el Decreto 1581 de 2017, concluyó que la acción gubernamental solo se limitó a la exposición de la oferta institucional general, sin que se pudiese establecer: (i) la población beneficiaria de las medidas; (ii) la focalización de la oferta, teniendo en cuenta el entorno en el que habitan las personas en situación de desplazamiento o en riesgo, y (iii) los resultados de las medidas en la mitigación de los riesgos.

De manera general, los impactos del acontecer violento frente al desplazamiento forzado durante el 2022 no pudieron ser contenidos con medidas de mitigación, atención y asistencia contempladas en la política pública de prevención y protección estatal, liderada por el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales.

Dentro del enfoque preventivo general, el análisis de los riesgos de desplazamiento forzado, contenidos en este capítulo, se refieren a los factores que generan las amenazas de desplazamiento o confinamiento en los territorios afectados por el conflicto armado interno.

A continuación, se presenta el panorama general de riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento registrado por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, durante 2022.

6. En Colombia, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se considera que la condición de víctima del conflicto armado es adquirida por aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985. Este punto inicial en el que se indica la temporalidad desde que se establece la condición de víctima del conflicto armado interno corresponde a un periodo de violencia política en el que ocurren las muertes de militantes de partidos políticos, en especial los de oposición, magnicidios de líderes políticos candidatos a la Presidencia de la República, el aumento de hechos violentos como el secuestro o la desaparición forzada generada por grupos armados ilegales guerrilleros o paramilitares, y el desplazamiento forzado masivo como práctica para favorecer intereses sociales, económicos y políticos en el país.

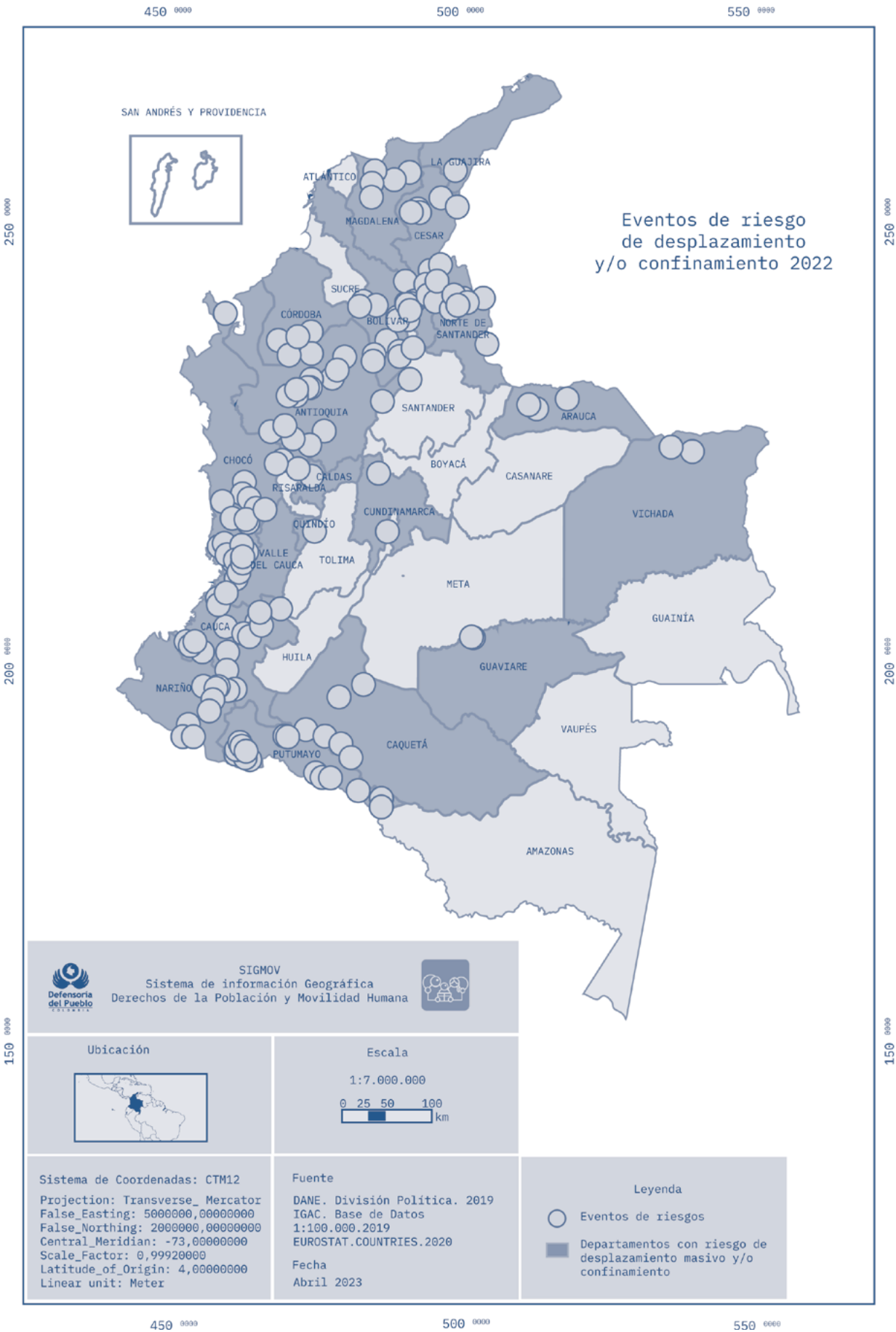
7. Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones.

Panorama de riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento identificados por la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

La presencia histórica de diversos grupos armados que se disputan el territorio ha dejado un significativo número de víctimas y población en situación de desplazamiento y riesgo inminente de diferentes grupos poblacionales que han sufrido violaciones generalizadas a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

La población civil, especialmente mujeres, niños, niñas, jóvenes, campesinos y grupos étnicos (afrocolombiano e indígenas), ha sido víctima del conflicto armado por diferentes hechos victimizantes. Es importante resaltar la doble afectación que ha venido perjudicando a la población migrante con necesidad de protección internacional: además de su condición de migrantes, son víctimas de cualquiera de los hechos victimizantes del conflicto armado como el desplazamiento forzado.

Mapa 1. Eventos de riesgo de desplazamiento masivo y/o confinamiento 2022

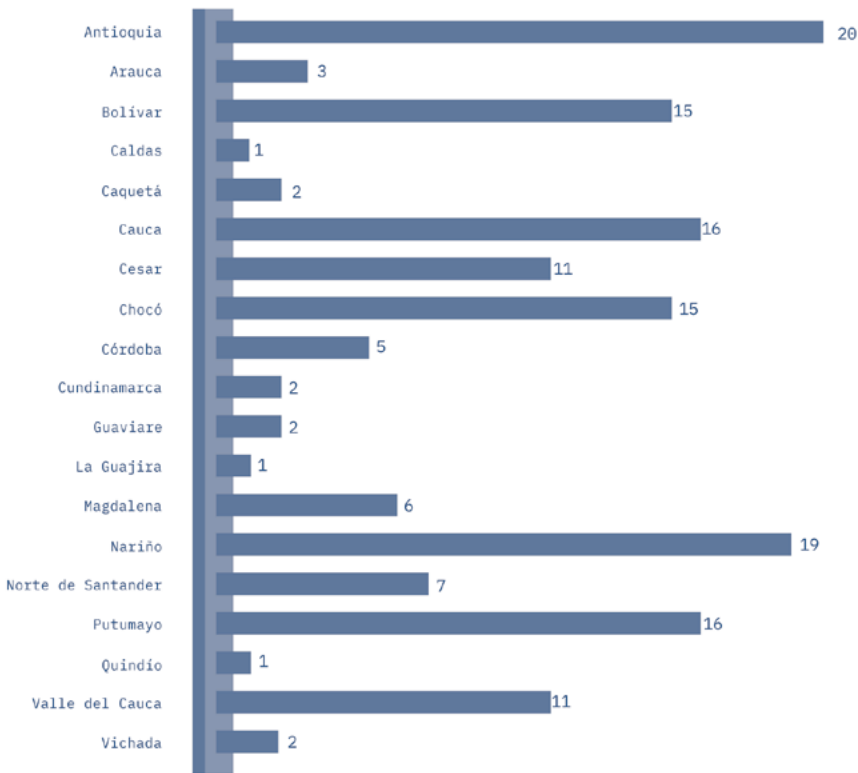


Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los
Derechos de la Población en Movilidad Humana.

En el periodo comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2022, se reportaron 155 eventos de riesgo de desplazamiento masivo o de confinamiento, en los siguientes departamentos:

- **Antioquia:** Andes, Bello, Cáceres, Cañasgordas, El Bagre, Ituango, Peque, Remedios, Titiribí, Urumita, Urrao y Valdivia.
- **Arauca:** Arauquita y Arauca, Tame y Fortul.
- **Bolívar:** Arenal, Barranco de Loba, Cantagallo, El Carmen de Bolívar, Montecristo, Morales, Norosí y Simití.
- **Caldas:** Riosucio.
- **Caquetá:** Cartagena del Chairá y La Montañita.
- **Cauca:** Argelia, Balboa, Buenos Aires, Catibia, Corinto, El Tambo-Morales, Guapi, López de Micay y Mercaderes.
- **Cesar:** Curumaní, El Copey, La Gloria, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello y San Diego.
- **Chocó:** Istmina, Medio San Juan, Sipí, Nóvita, Acandí, Alto Baudó, Bajo Baudó, Carmen de Atrato, Litoral del San Juan, Medio Baudó, Litoral de San Juan y Medio San Juan.
- **Córdoba:** Montelíbano, Puerto Libertador y Tierralta.
- **Cundinamarca:** Puerto Salgar y Soacha.
- **Guaviare:** San José del Guaviare.
- **La Guajira:** San Juan del Cesar.
- **Magdalena:** Ciénaga, El Piñón, Salamina, Concordia, Cerro de San Antonio, Pueblo Viejo, Remolino y Sitio Nuevo.
- **Nariño:** Cumbal, Cumbitara, El Rosario, Ipiales, Linares, La Unión, El Peñol, El Rosario, Leiva, Policarpa y Mallama.
- **Norte de Santander:** Convención, Cúcuta, El Tarra, Teorama y Tibú.
- **Putumayo:** Puerto Leguízamo, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán y San Miguel.
- **Quindío:** Armenia.
- **Valle del Cauca:** Buenaventura.
- **Vichada:** Puerto Carreño.

Gráfica 1. Eventos de riesgo de desplazamiento forzado o de confinamiento 2022



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha observado un gran número de población en riesgo a causa de las constantes dinámicas del conflicto. Los factores de riesgo que se han identificado son:

- Permanencia y reconfiguración de grupos armados ilegales que mantienen disputa territorial por zonas estratégicas para las economías ilegales y por el control social y político.
- Riesgo por posible vulneración de derechos civiles y políticos de líderes y lideresas que, en defensa de su territorio o de sus derechos fundamentales, resultan en oposición a los intereses de los grupos armados ilegales y de las estructuras que ejercen el control en los territorios principalmente de narcotráfico.
- Limitación al ejercicio del gobierno propio de las comunidades, que ven limitada su autonomía y la participación política y democrática, ante las intimidaciones y amenazas de los grupos armados ilegales.
- Riesgos específicos por presencia de población migrante con necesidad de protección internacional (NPI) con vocación de permanencia y en tránsito en contextos del conflicto armado.
- Violaciones contra la vida, la libertad y la integridad física de personas en proceso de reincorporación.
- Permanencia o reconfiguración de nuevos actores armados en el territorio, que se disputan el control territorial.
- Debilitamiento del tejido social por la convivencia en escenarios hostiles y con presencia de diversos grupos armados ilegales, así como por la falta de presencia institucional.

Estas situaciones de riesgo han generado las siguientes vulneraciones de derechos en las comunidades campesinas, negras e indígenas:

- Utilización y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.
- Homicidios selectivos.
- Desplazamientos individuales y masivos.
- Confinamientos.
- Amenazas a líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos.
- Minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).

Las principales causas se derivan de acciones adelantadas por grupos armados ilegales en los territorios que afectan a las comunidades, lo cual confluye con factores asociados al contexto violento como la expansión de cultivos de uso ilícito, dinámicas de disputa territorial entre grupos armados, asesinatos, secuestros, extorsiones, trata de personas, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, amenazas contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, y homicidios de firmantes de paz. Estos factores han provocado el incremento de la violencia en diferentes zonas y disputa territorial a cargo de los diferentes grupos presentes en los departamentos, generando homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos masivos y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Una de las responsabilidades de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana es presentar los eventos de riesgo de desplazamiento forzado masivo cada año, con el propósito de que exista una mejor focalización en la atención y asistencia de las entidades que tienen el deber de prevención y protección. En la siguiente tabla se presentan los eventos de riesgo de desplazamiento y confinamiento identificados en 2022 en departamentos con zonas de crisis humanitaria recurrente:

Tabla 1. Eventos de riesgo de desplazamiento forzado y confinamiento durante 2022 en departamentos con zonas de crisis humanitaria recurrente.

Departamentos	Subregiones con crisis humanitaria recurrente	Eventos de riesgo por departamento	Eventos de desplazamiento por departamento	Eventos de confinamiento por departamento
Antioquia	Bajo Cauca	20	2	2
	Norte			
	Urabá			
Chocó	Medio y Bajo Atrato	15	28	65
	Bajo San Juan			
	Medio, Alto y bajo Baudó			
Valle del cauca	Zona rural y urbana de Buenaventura	11	9	10
Cauca	Norte	16	16	9
	Pacífico			
Nariño	Costa Pacífica	19	46	4
Córdoba	Zona sur	5	5	1
Norte de Santander	Catatumbo	7	8	

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Tabla 2. Eventos de riesgo de desplazamiento y confinamiento por departamento en el año 2022

Departamento	Eventos
Antioquia	20
Arauca	3
Bolívar	15
Caldas	1
Caquetá	2
Cauca	16
Cesar	11
Chocó	15
Córdoba	5
Cundinamarca	2
Guaviare	2
La guajira	1
Magdalena	6
Nariño	19
Norte de Santander	7
Putumayo	16
Quindío	1
Valle del Cauca	11
Vichada	2
Total	155

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

De acuerdo con el contexto del conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo identificó siete (7) zonas y dieciséis (16) subregiones donde se presentan crisis humanitarias recurrentes que no fueron mitigadas por las medidas de respuesta rápida, en el marco del Sistema de Prevención y Reacción Rápida a las Alertas Tempranas. Las zonas determinadas por la Defensoría del Pueblo, afectadas por crisis humanitarias recurrentes, son:

- i. Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia).
- ii. Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó).
- iii. Zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca).
- iv. Norte y Pacífico (Cauca).
- v. Costa Pacífica (Nariño).
- vi. Zona sur (Córdoba).
- vii. Catatumbo (Norte de Santander).

La situación de crisis humanitaria recurrente identificada en las zonas señaladas por la Defensoría del Pueblo fue informada a la Sala de Seguimiento del cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, como consecuencia de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, mediante la Sentencia T-025 de 1994, respecto del Auto 894 de 2022⁸. En dicho informe, la Defensoría del Pueblo estableció que:

- La respuesta institucional carece de un enfoque de prevención ante el riesgo de desplazamiento forzado, por lo que las acciones se enmarcan en una política criminal general.
- Existe una desconexión entre los instrumentos de la política y la situación territorial.
- Persisten falencias en el diseño de la política pública, que inciden en la falta de una línea estratégica de la intervención institucional.

8. La Corte Constitucional emitió el Auto 894 de 2022 con el fin de establecer el grado de avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en los análisis de resultados, exponer el contexto humanitario en materia de desplazamiento forzado y confinamiento y de analizar las mediciones del Gobierno Nacional acerca del goce efectivo de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad de las personas afectadas por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

Los planes de choque como estrategia de contención de riesgos de desplazamiento forzado y de confinamiento

El Auto 894 de 2022⁹ hace una valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada en Colombia, manifestado en la ausencia de un enfoque preventivo respecto de las distintas crisis humanitarias recurrentes en el país. En consecuencia, la Corte Constitucional ordena la realización de planes de choque en los que las autoridades responsables de la prevención, atención y asistencia tomen las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento y garantizar el goce efectivo de derechos que permita su restablecimiento, mediante una intervención coordinada y efectiva, y con mecanismos de seguimiento evaluados por el Ministerio Público.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, advirtió en el referido informe a la Corte Constitucional respecto del Auto 894 de 2022 sobre la ausencia de un enfoque preventivo en la respuesta institucional:

*[...] las iniciativas expuestas por el Gobierno para “contrarrestar las dinámicas sociales [...] que inciden de manera conjunta e independiente en el goce de los derechos objeto de protección de la política pública de prevención [...] -al parecer- se dirigen a disminuir los impactos de conductas punibles sobre la sociedad en general, en términos de política criminal (Auto 894 de 2022, Informe de la Defensoría del Pueblo)*¹⁰

La Corte Constitucional, en la orden cuarta emitida en el Auto 894 de 2022, requiere al Ministro del Interior para que, al término de la vigencia (2022), presente a la Sala un balance acerca del estado de cumplimiento de las medidas concertadas en el marco de los planes de choque, su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población en las zonas intervenidas y la mitigación de los factores de riesgo. Igualmente, el Ministro del Interior deberá remitir una copia de los informes aludidos a los organismos de control, a la Comisión de Seguimiento y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

9. Corte Constitucional de Colombia. Auto 894 de 2022. M. S.: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A894-22.htm>

10. La Defensoría del Pueblo presentó dos informes a la Sala Especial de Seguimiento, el primero en agosto de 2020 y el segundo en julio de 2021, en los que explicó cómo el conflicto armado se intensificó en diferentes regiones, al tiempo en que aumentaron las zonas afectadas por el desplazamiento y el confinamiento. En su informe de 2021, la Defensoría solicitó la adopción de medidas cautelares para la protección de las comunidades de siete regiones que afrontan emergencias humanitarias recurrentes. Estas zonas se ubican en los siguientes departamentos: Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Córdoba y Norte de Santander.

Aunque aún no se han realizado los siete planes de choque ordenados en el Auto 894 de 2022, es necesario advertir deficiencias en la coordinación y efectividad de al menos el plan de choque desarrollado del 4 al 7 de diciembre de 2022 en el municipio de Argelia, Cauca, en el que la Defensoría del Pueblo, en su función de Agencia del Ministerio Público, acompañó las jornadas convocadas por el Gobierno Nacional en cumplimiento de los requerimientos de la Corte Constitucional. De manera tangencial, en las jornadas del plan de choque de Argelia se pudo establecer la ausencia de coordinación por parte del Ministerio del Interior en la convocatoria, la puesta en marcha, la atención prevista en la programación y la capacidad de respuesta. En términos generales, se pudieron identificar las siguientes deficiencias:

- El Ministerio del Interior no estuvo presente en la realización del plan de choque durante los días 4 y 5 de diciembre de 2022, por dificultades en el transporte de los funcionarios responsables en la asistencia al municipio de Argelia.
- Es necesario indicar que no hubo una avanzada del Ministerio del Interior, a fin de garantizar la convocatoria, logística y condiciones de las entidades y comunidades convocadas para la ejecución del plan de choque.
- Las comunidades convocadas al municipio de Argelia no contaron con respuesta integral a las inquietudes planteadas durante las jornadas del plan de choque.
- Las jornadas de atención no contaron con el apoyo total e integral de entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras.
- Se decidió no realizar el Puesto de Mando Unificado (PMU) convocado en el marco de las jornadas del plan de choque.

Es necesario que el Ministerio del interior asuma con responsabilidad la coordinación de los planes de choque, dado que durante el año 2022 se mantuvieron las dinámicas de riesgo de desplazamiento forzado y confinamiento en las siete zonas en crisis humanitaria recurrente que fueron identificadas por la Defensoría del Pueblo.

Capítulo 2.

Desplazamiento forzado

Durante el año 2022, la Defensoría del Pueblo pudo verificar que persisten las dinámicas de expansión y disputa territorial de los grupos armados ilegales, especialmente en aquellos lugares donde hicieron presencia las extintas FARC-EP; pero que, tras su salida de los territorios, se han convertido en escenarios de confrontación para hacerse con el control poblacional y de sus economías ilícitas. Esta realidad se hace aún más compleja por las siguientes razones:

1. Existe una diversidad de grupos armados organizados y de grupos de delincuencia organizada ligada a estos, lo cual obliga a identificar distintos actores, dependiendo del área de estudio. Lo anterior implica pensar que, aun cuando existan prácticas comunes, las afectaciones y dinámicas son particulares para cada zona del país.
2. Las cuestiones económicas parecen no solo responder al origen de las disputas en los territorios, sino que también ayudan a entender las alianzas pragmáticas entre los distintos grupos, para hacerse con el control de un territorio y expulsar de este al grupo adversario.
3. La población civil resulta ser la directamente afectada porque es la que queda en medio de las confrontaciones, es a la que le vulneran sus derechos y es la que obligan a desplazarse; existe un claro propósito de generar zozobra en sus territorios, influir en sus organizaciones, dirigir amenazas contra sus representantes o líderes, efectuar atentados en su contra, instrumentalizar a los niños, niñas y adolescentes, entre otras afectaciones.

Cifras de desplazamientos masivos forzados durante 2022

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, tal como quedó plasmado en sus 13 boletines de 2022, determinó los eventos de desplazamientos masivos forzados en el país.

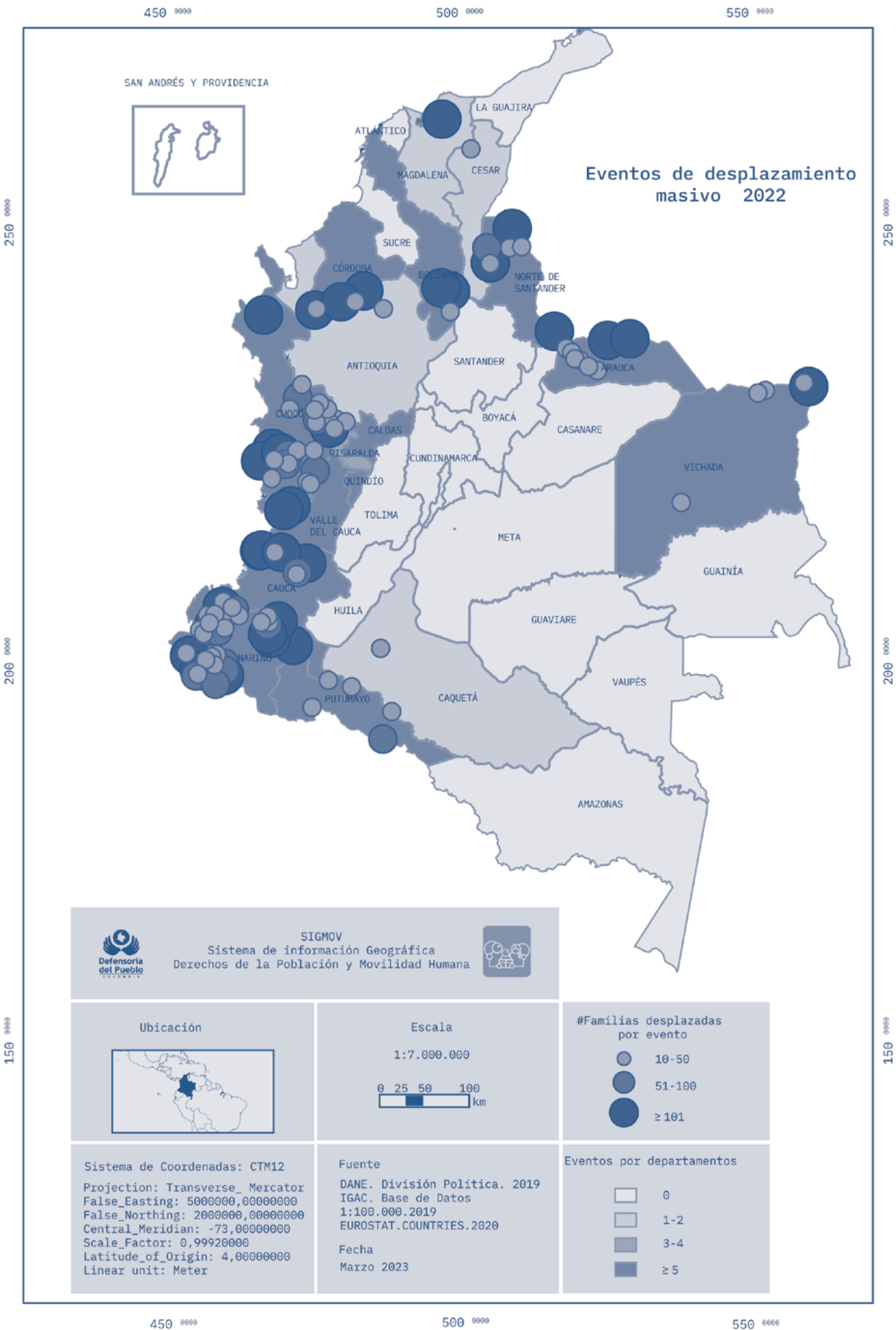
En la línea de tendencia podemos observar que desde el año 2021 se presentó un incremento notable de eventos de desplazamiento masivo forzado en comparación a los cinco años anteriores. Para el 2022 se registró un total de 144 eventos de desplazamiento masivo forzado. Esto indica que la tendencia de afectaciones de eventos masivos de desplazamiento forzado persiste, aunque fue menor en el 2022 respecto del 2021, teniendo en cuenta algunas declaratorias de cese unilateral del fuego. Sin embargo, las dinámicas de confinamiento aumentaron, lo que significa que también se incrementan los repertorios de control violento ejercido por los grupos armados ilegales.

Gráfica 2. Consolidado de eventos de desplazamiento masivo en los últimos años



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Mapa 2. Eventos de desplazamiento masivo 2022



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Departamentos afectados por desplazamientos forzados masivos durante 2022

De los 32 departamentos que conforman el territorio colombiano, en quince (15) se presentaron eventos de desplazamientos a causa de enfrentamientos de grupos armados al margen de la ley.

En el periodo comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2022, han sido desplazadas de manera forzada 21.814 familias, lo que equivale a 58.269 personas que salieron huyendo de sus hogares. El 46 % de los eventos afectaron a comunidades negras, el 28 % a población indígena y el 26 % restante corresponde a eventos que han afectado a población campesina. Este panorama evidencia que los desplazamientos masivos se están concentrando en los territorios étnicos del país geográficamente más vulnerables y con poca presencia civil e institucional.

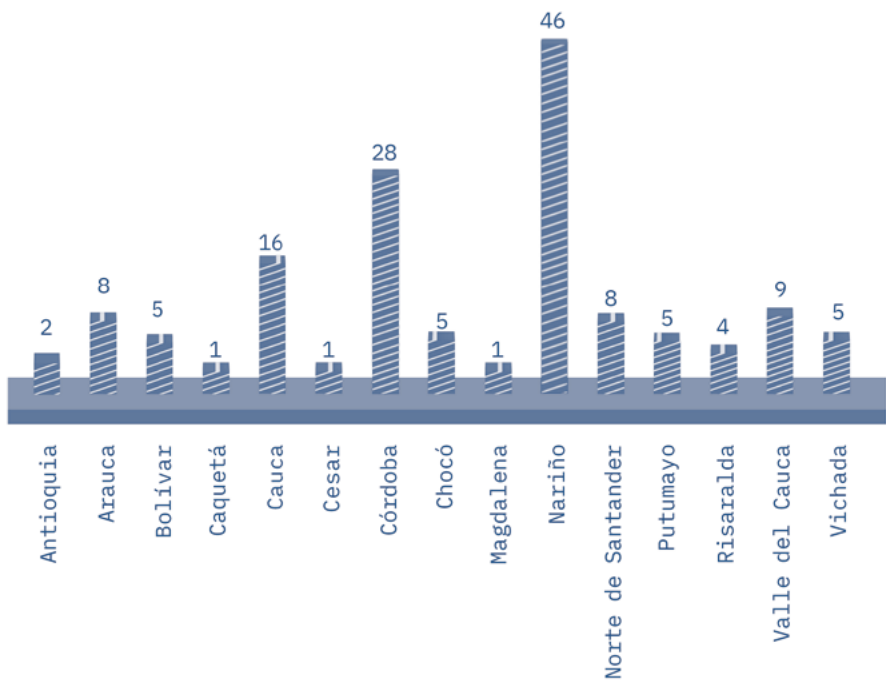
La mayoría de los casos de eventos de desplazamientos masivo ocurrieron en Nariño, que suma el 32 % de estos, seguido por Chocó con un 19 %, Cauca con un 11 % de eventos y Valle del Cauca con un 6 %; todos suman el 68 % de los casos y hacen parte de la zona del Pacífico colombiano, un territorio que se caracteriza por presentar una fuerte disputa territorial por parte de los grupos armados ilegales como las AGC, el ELN y las disidencias de las FARC-EP.

Tabla 3. Eventos de desplazamiento masivo por departamento en 2022

Departamento	Eventos	Familias	Personas
Antioquia	2	42	166
Arauca	8	664	1931
Bolívar	5	1653	3551
Caquetá	1	33	114
Cauca	16	2291	4870
Cesar	1	26	58
Chocó	28	2324	6936
Córdoba	5	964	3019
Magdalena	1	356	1016
Nariño	46	9271	22496
Norte de Santander	8	996	3376
Putumayo	5	164	452
Risaralda	4	574	2309
Valle del Cauca	9	1923	6035
Vichada	5	533	1940
Total	144	21.814	58.269

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

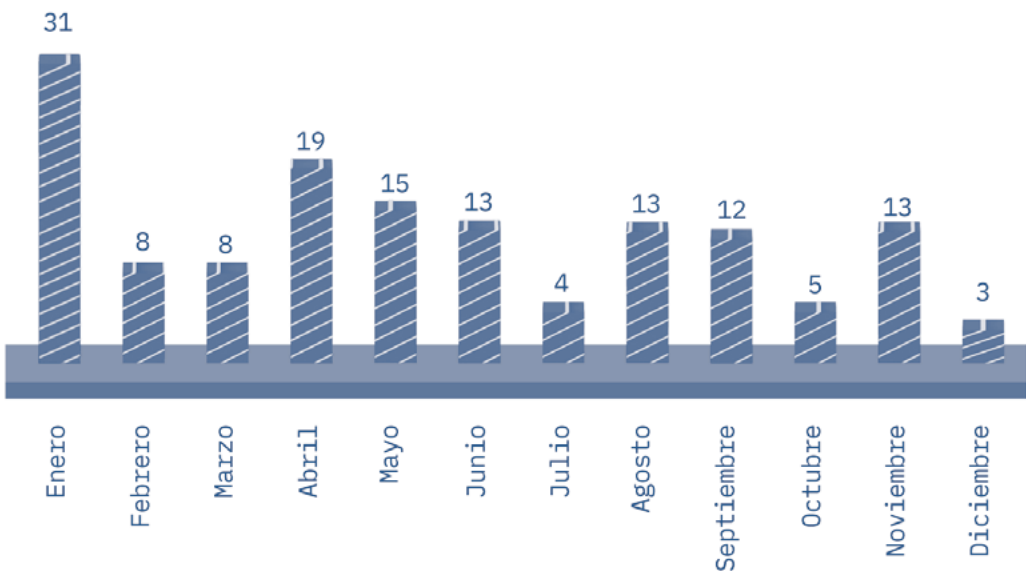
Gráfica 3. Número de eventos de desplazamiento masivo por departamento en 2022



para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

El mes que representó mayor número de eventos de desplazamiento masivo forzado fue enero con un total de 31 eventos, seguido por abril con 19 eventos, con una tendencia a disminuir en los siguientes meses hasta el mes de noviembre, cuando se presentaron 13 eventos.

Gráfica 4. Número de eventos de desplazamiento masivo por mes en 2022



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Territorios en los que se concentró la disputa entre grupos armados ilegales

En los territorios en los cuales los grupos armados ilegales o de delincuencia organizada ejercen control territorial como actor hegemónico, las expresiones de violencia se manifestaron con el propósito de ejercer control sobre la población civil y como estrategia de permanencia favorable a sus intereses.

Donde el territorio es objeto de disputa por los grupos armados, los riesgos de desplazamiento, confinamiento o limitaciones de la movilidad, así como los desplazamientos masivos, afectaron tanto a sectores rurales como urbanos.

La disputa territorial se concentra en siete (7) zonas del país:

- i. **Antioquia:** subregiones de Bajo Cauca, Urrao y Urabá Antioqueño.
- ii. **Chocó:** subregiones de Bajo y Medio Atrato, Alto, Medio y Bajo Baudó y Medio y Bajo San Juan.
- iii. **Valle del Cauca:** Buenaventura - Zona urbana y rural.
- iv. **Cauca:** Sur, Norte y Costa Pacífica.
- v. **Nariño:** Costa Pacífica y Policarpa.
- vi. **Sur de Córdoba:** Puerto Libertador y San José de Uré.

Norte de Santander: Catatumbo.

Según lo observado por los equipos en terreno de la DDPDPMH, se puede concluir que la disputa territorial entre grupos armados ilegales ocasionó:

- El desplazamiento forzado y el confinamiento continúan siendo afectaciones instrumentalizadas por distintos grupos armados participantes del conflicto para imponer control territorial.

- La actual dinámica del conflicto armado se desarrolla en entornos de comunidades rurales, de manera preponderante en territorios étnicos como el caso de Chocó y la Costa Nariñense; de igual manera, se han evidenciado afectaciones en comunidades campesinas como Catatumbo y Bajo Cauca.
- A pesar de los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para advertir los distintos escenarios de riesgo frente al desplazamiento forzado y confinamiento, se han consumado las advertencias de vulneración de derechos individuales y colectivos, contenidas en algunas de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.
- La Defensoría del Pueblo ha verificado, a partir de sus estrategias de acompañamiento a las comunidades, la configuración de escenarios de crisis humanitarias recurrentes debido a la ocurrencia de desplazamientos masivos y confinamientos.
- Estas zonas de crisis recurrentes del país se caracterizan por: (i) desde años atrás se presentan situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados; (ii) se han estado adoptando medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el Estado de Cosas que les afectaba; (iii) parte de ellas han quedado incluidas dentro de las zonas que fueron seleccionadas en el marco del Acuerdo para la terminación del conflicto armado con las FARC-EP, para la implementación de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y para la erradicación de cultivos de uso ilícito.

Capítulo 3.

Confinamiento

Para la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, y según sus Documentos Técnicos Misionales, tomo I (pág. 39), el confinamiento es:

[...] una acción de fuerza mediante la cual se restringe el ejercicio pleno de derechos y libertades individuales y/o colectivos de las comunidades indígenas, negras, campesinas e incluso de pobladores urbanos. Dicha acción, no solamente puede ser provocada por grupos armados ilegales, sino que también puede ser causada por miembros y acciones de la Fuerza Pública, siendo indispensable que esta afectación se caracterice y defina en detalle, diferenciando a profundidad los límites en el ejercicio de las “razones militares imperiosas” mencionadas en el artículo 17° del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

El confinamiento no solo afecta los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y las libertades, sino los derechos al territorio, la territorialidad, los derechos civiles y políticos, afectando directamente la democracia, construida desde los tejidos sociales en los territorios que constituyen la realidad sociopolítica colombiana. Además, el confinamiento constituye una vulneración a la subsistencia y territorialidad, en especial de las comunidades étnicas y campesinas.

De acuerdo con la observación del territorio y el acompañamiento comunitario que lleva a cabo la Defensoría del Pueblo, a través de la Estrategia de Defensores Comunitarios, se han identificado nueve (9) departamentos afectados por confinamiento, de acuerdo con la conceptualización que realiza la DDPDPMH, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Eventos de confinamiento por departamento en el año 2022

Departamento	Eventos	Familias	Personas
Antioquia	2	229	1025
Arauca	39	1851	6446
Bolívar	1	350	1400
Cauca	9	1828	5193
Chocó	65	7923	32424
Córdoba	1	39	150
Nariño	4	1118	4319
Risaralda	1	50	246
Valle del Cauca	10	2908	11177
	132	16296	62380

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

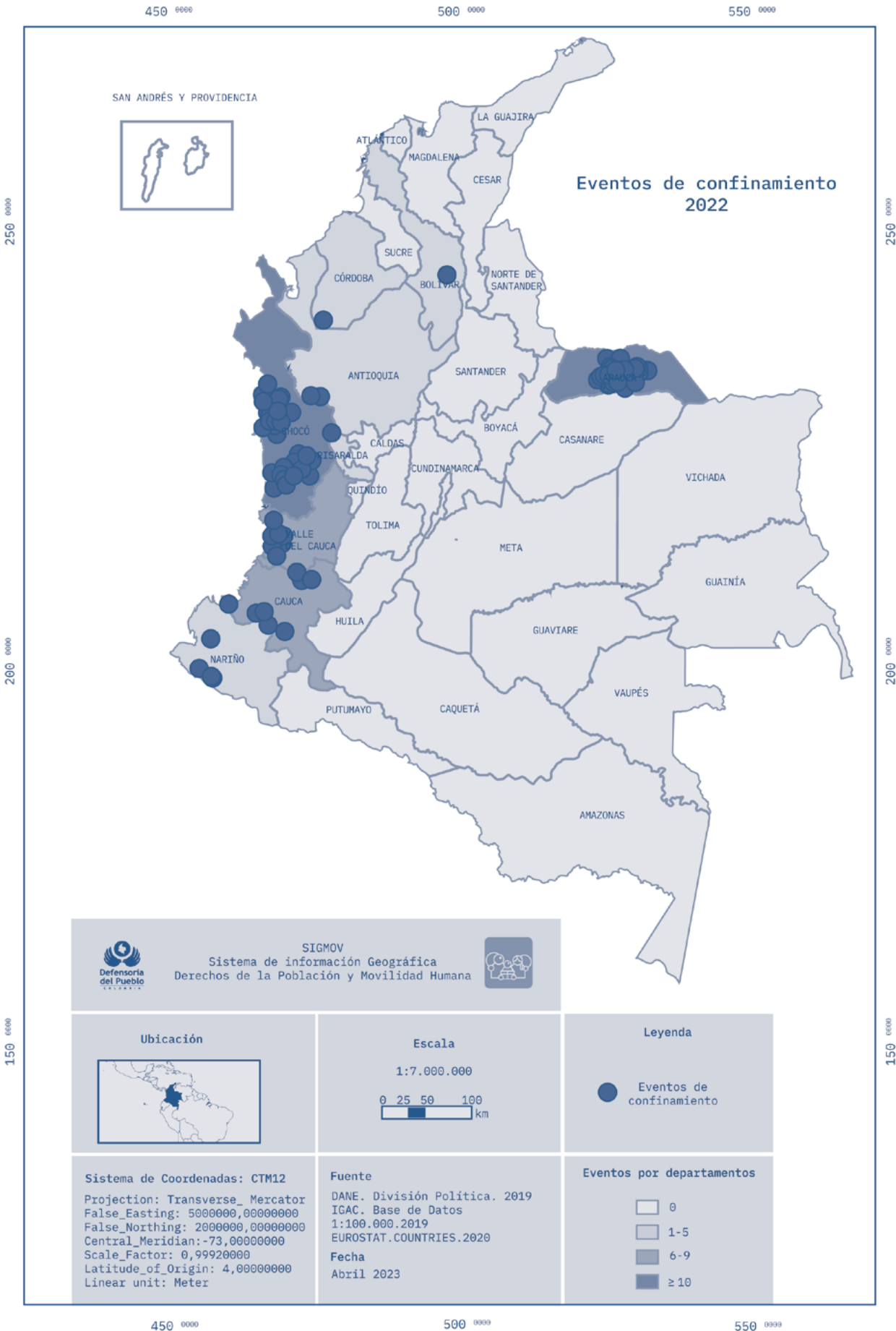
Como se puede observar, en 2022 se registra un total de 132 eventos de confinamiento en el país, los cuales afectaron a 62.380 personas, agrupadas en 16.296 familias. El departamento que presentó mayores cifras de confinamiento fue Chocó con 65 eventos ocurridos, seguido de Arauca con 39 eventos, Valle del Cauca con 10 eventos, Cauca con 9 confinamientos y Nariño con 4 eventos, territorios que corresponden a las zonas de eventos masivos con crisis humanitarias recurrentes.

En la siguiente tabla se discriminan por mes los 132 eventos de desplazamiento ocurridos durante 2022. Los meses que registran la mayor ocurrencia de eventos son enero, febrero y mayo con más de veinte (20) eventos; y los meses con menos casos de confinamiento son noviembre (1 evento) y diciembre (1 evento), tal vez relacionado con anuncios de cese del fuego de manera unilateral por parte de algunos grupos armados ilegales, y el anuncio de la iniciativa de Paz Total.

Tabla 5 . Eventos de confinamiento por mes en el año 2022

Mes	Eventos	%
Enero	20	15
Febrero	20	15
Marzo	17	13
Abril	7	5
Mayo	23	17
Junio	5	4
Julio	11	8
Agosto	6	5
Septiembre	10	8
Octubre	11	8
Noviembre	1	1
Diciembre	1	1
Total	132	100

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Observaciones sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento

El Auto 811 de 2021¹¹, emanado de la Corte Constitucional en seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, señaló:

En el desarrollo de esta regulación el Gobierno Nacional deberá convocar a: [...] (b) el Ministerio Público, con la finalidad de que aporten recomendaciones técnicas sobre la reglamentación del procedimiento y, en particular, se involucren en la verificación de la respuesta institucional a comunidades confinadas o que afrontan difíciles condiciones de seguridad [...].

Lo anterior, en relación con la orden quinta del referido Auto 811 de 2021 que establece:

[...] a través de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior que, junto con el Ministro de Defensa y los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad para las Víctimas adopten, mediante acto administrativo, la regulación del procedimiento de respuesta del nivel nacional y territorial a los confinamientos.

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, como oficina especializada de la Defensoría del Pueblo que impulsa la respuesta estatal para la prevención del desplazamiento forzado y de las medidas de atención, asistencia y protección a las personas afectadas por el desplazamiento forzado, presenta algunas observaciones al proyecto de Resolución “Por la cual adopta la ruta de respuesta interinstitucional al hecho victimizante de confinamiento”, socializado por la Unidad para las Víctimas ante las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNA-RIV), y al Ministerio Público¹² (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo).

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante Resolución 00171 de 24 de febrero de 2016, definió el confinamiento, en su artículo primero, como una situación de vulneración a derechos fundamentales en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte del territorio, pierden la movilidad como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno.

11. El Auto 811 de 2021 tiene como objetivo valorar las medidas de atención y asistencia de la población desplazada y puntualmente ordenar la puesta en marcha de acciones de política pública para la respuesta a la población desplazada.

12. Artículo 118 de la Constitución Política de Colombia.

13. Por la cual se define el confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011.

La primera tensión por la definición dada en la Resolución 00171 de 2016¹³ se encuentra en el tipo de derechos que se vulneran con el confinamiento. Mientras la UARIV ubica la violación de derechos en los de tipo fundamental cuando ocurre un confinamiento, la Defensoría del Pueblo, además de precisar que existe violación de derechos y libertades individuales, amplía la categoría a los derechos colectivos de las comunidades indígenas, negras y campesinas.

La Resolución 00171 de 2016 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la definición de confinamiento, expone como factor de riesgo la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Por consiguiente, hay que resaltar dos puntos importantes:

- i) Habría que armonizar la definición con el contenido del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.
- ii) Se sugiere eliminar la palabra “ilegales” de la definición, para que cubra la violación generada por operaciones militares, especialmente en territorios colectivos.

Es necesario que, en el proyecto de resolución de la ruta de atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado, en especial en los artículos relativos al concepto de seguridad, se establezca de manera general el concepto de grupos armados, el cual agrupa a las Fuerzas Militares y a los grupos armados ilegales, con el fin de lograr el universo de víctimas del hecho violento de confinamiento.

Como se ha mencionado en diferentes espacios institucionales, una de las principales barreras de acceso para la debida activación de la ruta de atención a comunidades confinadas es la imposibilidad de tomar declaraciones de los hechos en el momento de la emergencia. Con respecto a lo anterior, es importante considerar que la forma de

lograr la toma de la declaración y levantar el censo ha sido recurriendo al apoyo de líderes sociales (presidentes de juntas de acción comunal o autoridades de pueblos étnicos), siendo ellos quienes en el contexto amenazante en el que viven terminen asumiendo el mayor riesgo en la ruta.

Por ejemplo, en el departamento del Cauca se ha observado que, si la declaración y censo no se levanta en el momento en que se sufre el confinamiento, la UARIV no lo atiende, pues al no persistir el confinamiento en el momento de la toma de declaración, no se encuentran obligados a prestar ayuda humanitaria inmediata. Dicha posición contradice lo definido en el marco normativo contemplado en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011¹⁵, Decreto 1084 de 2015¹⁶ y Circular 014 de 2018¹⁷.

El formato de censo de la UARIV se requiere para activar la ruta en subsidiariedad y complementariedad ante el orden departamental y nacional; debe anexarse a la declaración para su envío a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la respectiva valoración. Dicho formato exige datos que no están contemplados en la norma, como fecha de nacimiento y vínculo familiar; además, es importante considerar que un contexto de confinamiento en donde la población se encuentra en zonas rurales dispersas con restricciones a la movilidad, la exigencia de este tipo de información complejiza y limita la atención oportuna de las víctimas¹⁸.

Pese a la orden impartida por la Corte Constitucional de emitir un acto administrativo que establezca la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento, el Gobierno Nacional no ha informado si acoge o no las observaciones al proyecto de Resolución, ni ha enviado el acto administrativo respectivo.

14. Observación realizada por el equipo en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana del Cauca, enviado a la Unidad para las Víctimas, respecto a la socialización del proyecto de ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento.
15. Decreto 4800 de 2011, Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. artículo 102. “Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del presente artículo”.
16. Decreto 1084 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. Capítulo 4. Ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Artículo 2.2.6.4.1 “Ayuda Humanitaria Inmediata. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho”.
17. La Circular 014 de 2018 contempla que “[...] las entidades territoriales deberán garantizar la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de confinamiento, siempre y cuando este haya ocurrido durante los últimos tres (3) meses”.
18. Observación realizada por el equipo en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana del Cauca, enviado a la Unidad para las Víctimas, respecto a la socialización del proyecto de ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento.

Capítulo 4.

Registro y atención humanitaria

La ayuda humanitaria, según el contenido del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, será recibida por las víctimas del conflicto armado interno:

[...] de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Observaciones sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento¹⁹

En el 2022, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, analiza los componentes de la política pública de registro y atención humanitaria de la población en desplazamiento forzado y/o confinamiento o en riesgo de estarlo, en un contexto en el que persiste la crisis humanitaria en diversas regiones del país.

La ayuda humanitaria es una medida para las víctimas que individual o colectivamente han sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de graves violaciones de los derechos humanos, en el marco del conflicto armado interno. Esta es entregada con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de esta.

La política pública referente al componente de atención humanitaria sigue teniendo inconvenientes en lo que

conciene a las entidades territoriales, ya que algunas alcaldías no están atendiendo a la población desplazada ni confinada, aun cuando tienen la obligación de hacerlo a través de los diferentes planes como el plan de contingencia y los Comités Municipales de Justicia Transicional (extraordinarios). La implicación de esta situación es la descoordinación de las mencionadas entidades con la administración departamental y nacional, por lo que la concurrencia y subsidiaridad no se está haciendo eficaz ni efectivamente, para atender los derechos a la subsistencia mínima de las víctimas al momento de encontrarse en vulnerabilidad, como en los eventos de desplazamiento forzado y confinamiento (Informe SIPO 2.0, 2022: Estos son los indicadores para verificación del cumplimiento del contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, respecto al Fortalecimiento del programa de Defensores Comunitarios (3.1.3.5 del Acuerdo Final), de acuerdo al Plan Marco de Implementación (punto 6 del Acuerdo Final)).

19. Informe SIPO 2.0. Estos son los indicadores para verificación del cumplimiento de la implementación del contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, respecto al Fortalecimiento del programa de Defensores Comunitarios (3.1.3.5 del Acuerdo Final), de acuerdo al Plan Marco de Implementación [punto 6 del Acuerdo Final].

La Defensoría del Pueblo ha venido acompañando la estrategia de Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMU) en algunas regiones del país. Entre los temas destacados en dichos espacios se encuentran:

- i) La reactivación de fronteras, ahora denominadas por el Gobierno “Mesas Sectoriales Regionales”.
- ii) Desplazamientos forzados.
- iii) Confinamientos.

Es necesario hacer un balance de las primeras medidas que ha implementado el Gobierno acerca de la guarda y protección de los derechos humanos, los cuales son piezas claves para las negociaciones de paz, debido a que la Ley fue sancionada el pasado 3 de noviembre de 2022. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, en cabeza del doctor Carlos Camargo y las respectivas Defensorías Delegadas, está totalmente comprometida con la prevención y atención a la población en lo que respecta a salvaguardar los derechos humanos y el DIH, en lo relacionado con la estructura de la Ley de “Paz Total”.

Las limitaciones de acceso a las medidas de atención y asistencia humanitaria afectan la subsistencia mínima y altera los avances en la superación de la vulnerabilidad que se origina con el desplazamiento forzado (Auto 811 de 2021, corte Constitucional) y, por lo tanto, los procesos de restablecimiento de derechos. Estas limitaciones profundizan, aún más, la transgresión a los derechos a la igualdad y no discriminación, que son una de las bases sobre las cuales la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la población en situación de desplazamiento forzado.

En el 2022, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, analizó algunos aspectos del registro y atención humanitaria de la población en desplazamiento forzado y/o confinamiento o en riesgo de estarlo, en un contexto en el que persiste la crisis humanitaria generada por el conflicto armado interno y los factores de vulnerabilidad social, en diversas regiones del país.

Dificultades en el acceso al registro

Las dificultades en la focalización de medidas de asistencia y atención humanitaria comienzan con aquellas limitaciones que corresponden a los procesos de registro del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo encuentra vacíos derivados de la toma de declaraciones y las dificultades que existen para el Ministerio Público en el acceso a los lugares de crisis humanitarias recurrentes, lo que impide la caracterización y focalización de ayudas.

Persisten los vacíos en la identificación y caracterización de la población que regresa a los lugares de expulsión sin acompañamiento institucional, lo que dificulta la focalización y entrega de ayudas humanitarias inmediatas, pues se carece de la información necesaria que permita restablecer los derechos de la población que se desplaza; por ende, se niegan los procesos de subsistencia mínima y superación de las circunstancias de vulnerabilidad, en especial de quienes padecen crisis humanitarias recurrentes.

Las amenazas y crisis humanitarias, debido a los mecanismos ilegales de control territorial y poblacional, así como a los crímenes de orden impuestos por grupos armados ilegales, dificultan las condiciones para quienes padecen situaciones de desplazamiento forzado, por el temor causado para declarar el hecho victimizante. Esta situación es palpable en zonas de limitación de la movilidad, confinamientos y repertorios de control armado, que ocasiona que las personas no declaren ante el

Ministerio Público.

Los canales virtuales de atención para orientar a las víctimas de desplazamiento forzado, en zonas con dificultades de acceso a las tecnologías de la información, restringen los niveles de acceso a la información y desestiman acciones dirigidas a la declaración o conocimiento de los programas de ayuda del Gobierno Nacional.

La Defensoría del Pueblo²⁰ considera que los procedimientos en los canales de atención virtual instalados para orientación y atención no se adecúan a las capacidades de las alcaldías y personerías para realizar el diligenciamiento de los censos y los anexos requeridos para el registro de estos eventos, dado que las declaraciones se llevan a cabo en contextos de territorios con limitada conectividad y disponibilidad de herramientas tecnológicas.

Tal como se ha señalado en este documento, las dificultades mencionadas anteriormente se presentan en zonas de desplazamientos masivos y confinamientos, especialmente en las siguientes territorialidades:

- i. Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia).
- ii. Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó).
- iii. Zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca).
- iv. Norte y Pacífico (Cauca).
- v. Costa Pacífica (Nariño).
- vi. Zona sur (Córdoba).
- vii. Catatumbo (Norte de Santander).

20. Auto 811 de 2021 de la Corte Constitucional.

Dificultades en la atención humanitaria

La atención humanitaria, como lo señala la Ley 1448 de 2011 y los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, es una medida de asistencia y un derecho que tienen las personas y los hogares víctimas del desplazamiento forzado, dirigida a mitigar o suplir temporalmente las carencias en el derecho a la subsistencia derivadas del desplazamiento forzado.

En los eventos de desplazamientos forzado y confinamientos, reportados por los equipos en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, se observa que persisten las dificultades en las medidas de atención humanitaria dirigidas a garantizar la subsistencia mínima: alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud, de acuerdo con las condiciones de los hogares después de la ocurrencia del hecho victimizante de desplazamiento forzado; así como en la superación de las condiciones de vulnerabilidad y capacidad monetaria para el goce efectivo de derechos.

Los equipos en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana han establecido que la ayuda

humanitaria inmediata a las víctimas de desplazamiento forzado por eventos individuales debe ser entregada por los entes territoriales; sin embargo, persisten de manera general demoras en el cumplimiento del suministro de esta prestación, y las entregas realizadas solo cubren los componentes de alimentación y aseo personal, bien sea en especie o en dinero, como también la atención en salud física y mental. Por su parte, el cumplimiento de ayudas en el componente de alojamiento temporal, kits de cocina y apoyo de transporte de emergencia es insuficiente, en especial cuando se determina que dicha necesidad es cubierta por las familias que ofrecen albergue a quienes padecen el desplazamiento forzado.

En cuanto al apoyo de ayudas de emergencia en eventos de desplazamiento forzado masivo, estas se entregan en algunos casos en especie por evento, a través del mecanismo subsidiario de la UARIV, pero persisten dificultades en el suministro de kits de aseo, vestuario, habitabilidad, y no se tiene en cuenta el enfoque diferencial en las entregas de este tipo de ayudas, sobre todo a la población étnica.

Capítulo 5.

Retornos y reubicaciones

Con la Ley 387 de 1997²¹, los retornos y las reubicaciones son reconocidos por el Estado colombiano como derechos de las personas desplazadas forzosamente, cuyo ejercicio y goce efectivo se da a partir de la consideración misma de estos, como los escenarios en los cuales se implementan las denominadas soluciones duraderas. Para atender y superar las afectaciones generadas por este hecho victimizante, y sus procesos, se requiere de una serie de acciones y medidas de atención y asistencia con enfoque transformador y prolongación suficiente en el tiempo, para hacer viable el restablecimiento de derechos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el ejercicio del derecho al retorno o la reubicación necesita en cada una de sus etapas la garantía de condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. Para la efectividad del ejercicio de este derecho, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar la necesidad de una política pública específica, en tanto su población objeto es un sujeto de especial protección constitucional que requiere una respuesta estatal en razón de su especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad a la que han sido sometidos como consecuencia del desplazamiento forzado. Dicha política debe contar con recursos suficientes para cumplir su objetivo, cuya prevalencia debe estar “incluso por encima del gasto público social”.

La reglamentación de la Política Pública para hacer efectivo el goce de este derecho se encuentra contenida actualmente en las resoluciones 3320 de 2019 y 027 de 2022; a través de la primera, se adopta el *Protocolo de retorno y reubicación conforme con el artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015 (no étnicos)* y de la segunda, el *Protocolo*

de retorno y reubicación para comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales. Dichos protocolos desarrollan, entre otros aspectos, las llamadas rutas; en el primer caso, incluye las rutas individuales, a comunidades y de emergencia; y en el caso de los étnicos, se establece la ruta de acompañamiento a comunidades, la de retornos inmediatos y la de reubicaciones temporales.

Así las cosas, el abordaje de este análisis incluirá el examen de implementación de los cambios introducidos a la Política Pública de restablecimiento de derechos frente a la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales, especialmente en relación con el Protocolo de retornos y reubicaciones (Resolución 3320 de 2019) y el Protocolo de retornos y reubicaciones para comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales (Resolución 027 de 2022). En relación con dichos protocolos, se prestará especial atención a las llamadas rutas de emergencia e inmediatos y a las de acompañamiento a comunidades étnicas y no étnicas, teniendo en cuenta que, en el tema étnico, el 2022 se caracterizó por ser un año de desarrollo reciente de dicha reglamentación, por lo que los avances en esta materia son incipientes.

De igual manera se toman en cuenta los nuevos escenarios y contextos con ocasión de la implementación de los acuerdos de paz, en especial con los llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, cuyo objetivo esperado incluye el impulso de los procesos hacia una estabilización socioeconómica de las comunidades, muchas de ellas en procesos de retorno y reubicación.

21. Así mismo, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos [Principios DENG] de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], en la Sección V, referente a los PRINCIPIOS RELATIVOS AL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN, señala las principales reglas que rigen esta materia a nivel internacional.

Contraste de las realidades territoriales frente a la implementación de la política pública

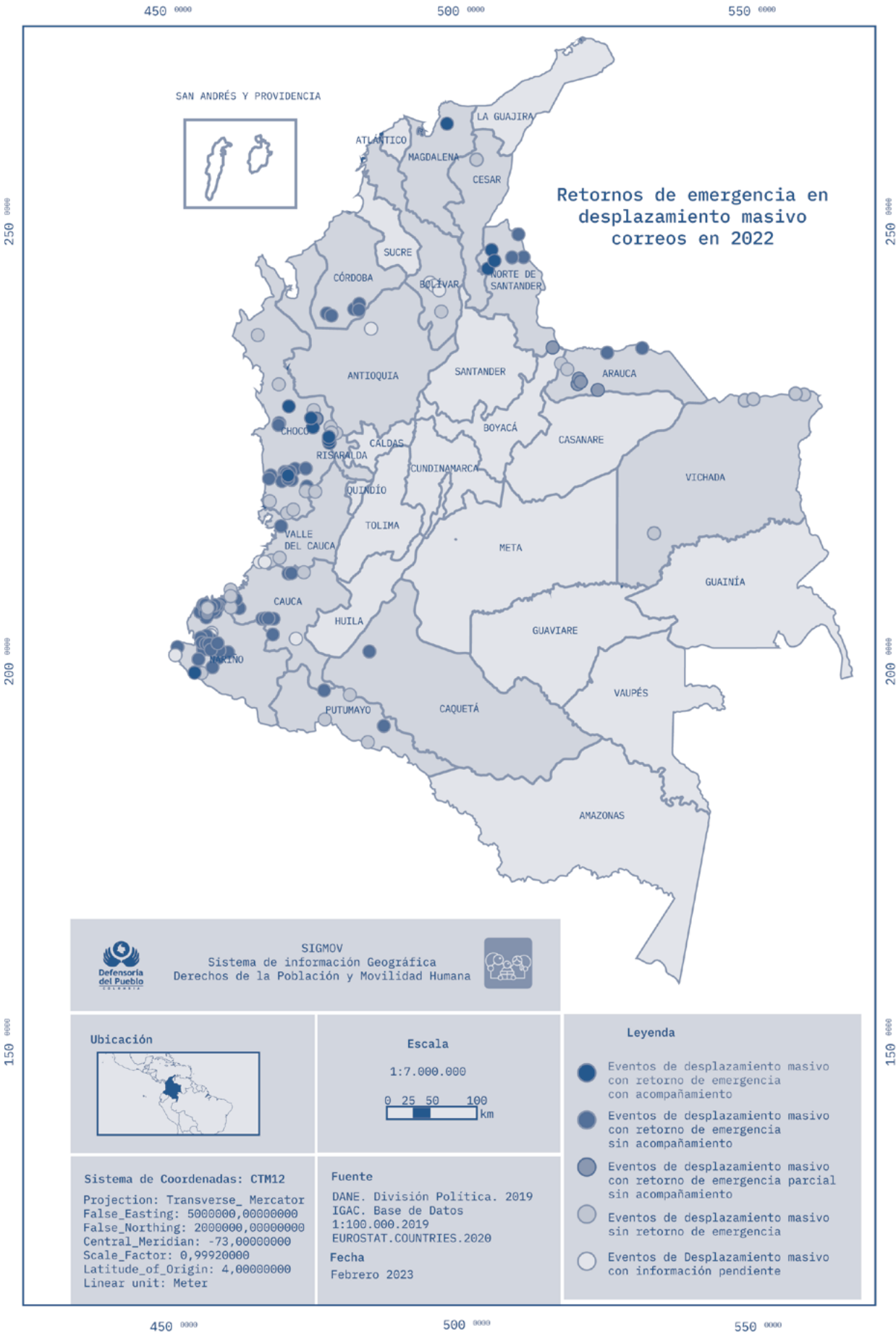
A) De los denominados retornos de emergencia y o inmediatos

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana documentó **144** eventos masivos reportados en el año 2022. De estos, únicamente se conoce de **14** eventos acompañados: cuatro (4) en el departamento de Risaralda, donde en Comité de Justicia Transicional se tomó la decisión de retornar a las comunidades y la entrega de dos meses de ayudas humanitarias después del retorno; un (1) evento de retorno acompañado en el municipio de Ciénaga, en el departamento de Magdalena, el cual se inició el 29 de abril de 2022; cuatro (4) eventos de retorno en los municipios de Convención y Teorama, en el departamento de Norte de Santander, y 5 eventos de retorno en los municipios de Medio Atrato, Lloró, Medio San Juan y Quibdó, en el departamento de Chocó.

De otro lado, 74 comunidades retornaron sin acompañamiento. Estos procesos no acompañados se evidencian en los departamentos de Nariño (36), Chocó (15), Cauca (9), Córdoba (5), Norte de Santander (3), Arauca (2), Putumayo (2), Caquetá (1) y Valle del Cauca (1). La mayoría de estos eventos se presentan debido a la poca o nula ayuda humanitaria de emergencia recibida durante el desplazamiento, sumado al miedo que sienten las familias por la pérdida de los enseres, cosechas y animales que dejaron en sus territorios. Esto último se convierte en un factor determinante para que retornen a sus territorios, aun cuando no se cuente con el principio de seguridad en la mayoría de eventos. La consecuencia de estos retornos sin las garantías suficientes hace que estas personas queden confinadas, como es el caso de algunos eventos del Chocó, o que tengan que volver a desplazarse semanas o meses después.

Existen, además, eventos en los cuales se dan retornos parciales; es decir, del total de personas desplazadas, algunas deciden regresar a sus territorios, incluso con los problemas de seguridad existentes, mientras que otras deciden continuar en las zonas de albergue o comunidades de acogida. De los 120 eventos presentados, solo en dos casos se produjo retorno parcial y fueron en el municipio de Olaya Herrera, departamento de Nariño, y en el municipio de Carmen de Atrato, departamento de Chocó. Estas personas habían llegado a Medellín.

En relación con las comunidades que permanecen en los lugares de recepción, de los **144** eventos, 31 comunidades no han retornado. Estos eventos se presentaron en los departamentos de Antioquia (1), Arauca (2), Bolívar (1), Cauca (4), Cesar (1), Chocó (6), Nariño (2), Putumayo (3), Valle del Cauca (6) y Vichada (5). La permanencia de estas comunidades en los lugares de recepción tiene como causa la persistencia de la inseguridad por la presencia y enfrentamientos de los actores armados. Uno de los casos se registra en el departamento del Valle del Cauca, donde las familias desplazadas del Bajo Calima manifiestan no querer regresar debido a la inseguridad que persiste en la zona. En el caso de los eventos en Arauca sucede algo similar, pero también existe incertidumbre en si algunas familias decidieron regresar, dado que después del desplazamiento la mayoría se alojó en diferentes casas de familiares o en diferentes zonas, como es el caso de cinco (5) comunidades del departamento de Arauca; también se desconoce el estado de retorno de 18 comunidades de diferentes departamentos. Se conoce que muchas de las personas permanecen en la zona de recepción,



Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Así las cosas, el equipo en terreno de la Defensoría Delgada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, como resultado del trabajo de acompañamiento, identificó una serie de inconsistencias y situaciones recurrentes que perduran en la presente vigencia, que implican el incumpliendo de los principios que rigen los procesos de retorno de emergencia o inmediatos: la seguridad, la voluntariedad y la dignidad. De manera preponderante, se observa la escasa operatividad, no solo de las acciones, sino de la ruta en los distintos eventos acompañados.

Al respecto, cabe destacar que el Gobierno Nacional, en su informe de respuesta al Auto 756 de 2021²², menciona la ruta de acompañamiento a retornos de emergencia definidos en la Resolución 03320 de 2019, donde el traslado debe darse una vez se valide el principio de seguridad; en caso de que este sea negativo, se deben implementar las acciones complementarias que “[...]

logren mitigar las vulnerabilidades definidas en una o más de las variables con esa condición” a través de una estrategia llamada “plan de acompañamiento”²³.

Paso seguido, la comunidad debe definir si retorna inmediatamente o decide reubicarse en otro lugar; llama la atención que esta ruta se activa dentro de los tres (3) meses siguientes a la ocurrencia del hecho victimizante. Sin embargo, uno de los inconvenientes encontrados en la ruta del llamado retorno de emergencia es la contradicción en los periodos establecidos para la aplicabilidad de la ruta y la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV)²⁴, pues muchas veces se sobrepasa el término legal en la decisión. Así, la contradicción en el tema de la ruta de emergencia se da frente a las acciones de esta que incorporan el requisito de inclusión en el RUV para su operatividad, como las que se encuentran en la siguiente tabla:

22. Corte Constitucional de Colombia. Auto 756 de 2021. M. S.: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A756-21.htm>.

23. Directivas permanentes presidenciales 026 de 2014 y 020 de 2015.

24. De conformidad al artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, el término para la decisión de inclusión o negación del RUV es de sesenta (60) días hábiles a partir de la solicitud registro [lo cual en términos calendario se traduce en aproximadamente 2 meses y 20 días].

Tabla 6. Acciones frente la inclusión en el RUV

Actividad	Descripción
Población afectada declara y resulta incluida en el RUV	Una vez la comunidad se encuentre incluida en el RUV, se debe solicitar la convocatoria del CTJT o del subcomité encargado, para definir las acciones que la entidad territorial y la Unidad para las Víctimas llevarán a cabo, teniendo en cuenta dos aspectos: i) si la comunidad manifestó su interés o no de retornar, o ii) si la comunidad retornó por sus propios medios, es decir, su traslado no fue acompañado.
Población afectada manifiesta su intención de ser acompañada en su retorno	Una vez se cuente con la información de que los miembros de la comunidad han sido incluidos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que produjo la emergencia, el profesional de retornos y reubicaciones deberá avanzar en el desarrollo de los momentos 1 al 3 de la ruta de acompañamiento comunitario.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo técnico del Protocolo de retorno y reubicaciones (no étnico), Resolución 3320 de 2019, pág. 82.

Si bien este mismo anexo técnico menciona que las actividades, incluyendo las citadas, son referentes de actuación institucional de la UARIV frente a la posibilidad de retorno **“de manera expedita”** y cuyo desarrollo **no necesariamente se da en el orden señalado**, ya que se adecuarían a la particularidad de cada situación, ello se plantea frente al orden de operatividad, pero no en relación con elementos específicos de su descripción. Estas dos situaciones se enuncian como elementos o requisitos para la activación de la ruta de acompañamiento a la población afectada durante la inclusión en el RUV, lo que genera una gran dificultad de cumplimiento en el término de los tres meses que se establecen para la activación de la ruta de emergencia.

Por otro lado, en estos retornos de emergencia, una vez establecida la viabilidad de los principios de seguridad y voluntariedad, las entidades territoriales, las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNA-RIV) y la Unidad para las Víctimas deben hacer un diagnóstico de los derechos vulnerados en las comunidades e integrarse en el Plan de Retorno y Reubicación en el marco de la emergencia.

Adicionalmente,
*[...] el proceso de operativización de los eventos masivos debe ser liderado a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y es en este escenario donde deben definir la sostenibilidad de los principios de seguridad y dignidad que permitan que la comunidad: i) cuente con las garantías para regresar y estabilizarse en el territorio del que fueron expulsados y ii) avance en la SSV y en los componentes de integración comunitaria y arraigo territorial.*²⁵

Siendo el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) “[...] el escenario idóneo para realizar el seguimiento a la sostenibilidad del retorno en el marco de la emergencia, este a su vez debe generar las alertas identificadas, los cuellos de botella y los avances en la implementación del plan”²⁶.

En este orden de ideas, y en relación con las inconsistencias y dificultades identificadas por los equipos de la Delegada en la ruta, de manera particular se identifican problemáticas referentes a los siguientes asuntos:

- En materia de aprobación de los conceptos de seguridad en los territorios de emergencia humanitaria recurrente, existen grandes dificultades, debido a la permanencia y accionar constante de los grupos armados ilegales, lo cual ha debilitado los procesos organizativos producto de las intimidaciones.
- En cuanto al principio de voluntariedad, la población ha retornado sin tener condiciones adecuadas de atención en los lugares de recepción y acompañamiento institucional, con ausencia total de coordinación de acciones por parte de las entidades responsables de la garantía.
- Este tipo de factores se agrava en la mayoría de las situaciones donde el retorno voluntario de las comunidades se hace en condiciones de riesgo, sin que se hayan superado las condiciones que ocasionaron el desplazamiento, pues las comunidades prefieren asumir los riesgos a la vida, libertad e integridad individual y colectiva, a tener que esperar en el lugar receptor.
- Por otro lado, en relación con la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, las acciones de los entes departamentales y la nación se limitan, en muchos casos, a visitas cortas y entregas de ayudas insuficientes. La articulación entre el nivel nacional y los entes territoriales nacionales y municipales no es oportuna ni pertinente, limitándose en algunas oportunidades a la remisión de lineamientos para la actuación, sin que el nivel nacional sea receptivo ni atienda las urgencias y necesidades de los entes territoriales.

25. Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas. [2021]. Informe de Gobierno del Auto 756 de 2021, pág. 136.

26. Ibidem.

B) Respetto de los procesos en ruta de acompañamiento a comunidades

La Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, a través de sus equipos en terreno, priorizó el acompañamiento de 159 procesos de retornos, reubicaciones e integraciones locales, correspondiente a 82 municipios de los departamentos focalizados para el 2022 por la Delegada. Estas actuaciones incluyen 43 procesos en zonas PDET;17 procesos comunitarios pertenecen a comunidades étnicas, respecto del total de 26.

Tabla 7. Procesos comunitarios

Procesos por regional	Municipios
Antioquia: 46	Cocorná, San Luis, San Francisco, Alejandría, Granada, San Carlos, San Rafael, Abejorral, Argelia, Nariño, Sonsón, El Carmen de Viboral, La Unión, San Vicente de Ferrer, El Peñol, Liborina, Jericó, Montebello, Betulia, Concordia, Urrao y Titiribi.
Atlántico:2	Repelón y Piojó.
Arauca: 12	Arauca, Tame, Arauquita, Fortul y Puerto Rondón.
Bajo Cauca: 2	Cáceres.
Caldas: 2	Samaná y Viterbo.
Cauca: 4	Santander de Quilichao, Mercaderes, Florencia y Argelia.
Cesar:2	Agustín Codazzi.
Chocó: 3	Quibdó, Bagadó y Carmen de Atrato.
Córdoba: 9	Montería, La Apartada, Moñitos y Los Córdoba.
Guaviare: 5	San José del Guaviare.
La Guajira: 2	Riohacha y San Juan del Cesar.
Magdalena: 4	Plato, Pueblo Viejo, Sitio Nuevo y Remolino.
Magdalena medio:1	Yondó.
Meta: 4	Puerto Concordia, Mapiripán y Puerto Gaitán.
Nariño: 18	San José de Albán, Sandoná y El Tablón de Gómez.
Ocaña: 2	El Carmen.
Putumayo: 2	San Miguel y Puerto Guzmán.
Risaralda: 3	Pueblo Rico y Mistrató.
Santander: 10	Bucaramanga, Málaga, Rionegro, Chima, Girón y Capitanejo.
Sucre: 5	Coveñas, Chalan, Colosó, Morroa y Ovejas.
Sur de Cordoba:1	Tierralta.
Tolima: 15	Planadas, Líbano, Armero Guayabetal, Icononzo, Ibagué, Natagaima, Ataco y Rioblanco.
Urabá:2	Arboletes y San Juan de Urabá.
Valle del Cauca: 1	Pradera.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

En el examen de la situación actual de las comunidades que son acompañadas por los equipos en terreno de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, en relación con el ejercicio de los derechos en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local, no se identifican avances en las condiciones materiales, sociales y psicosociales para el restablecimiento efectivo de sus derechos, pese a los cambios normativos, jurisprudenciales y operativos de la política pública, y a la correspondiente formulación o ajuste en la implementación de los planes, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local.

De esta forma, el presente documento da a conocer las principales conclusiones respecto a la superación de los **bloques institucionales y las prácticas institucionales**²⁷, a partir de los últimos ajustes y cambios en la política Pública, evaluando su grado de contribución efectiva a las necesidades concretas de acompañamiento con oferta institucional disponible en los territorios. Lo anterior en perspectiva de aplicación y respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en las distintas etapas, tanto de acompañados²⁸ como de aquellos por fuera de la ruta institucional.

En cuanto a los resultados de la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones, es necesario destacar que, frente a la estabilización socioeconómica, se requieren acciones y medidas de atención y asistencia con el enfoque transformador y la prolongación suficiente en el tiempo para hacer viable el restablecimiento de derechos de las comunidades. Sin embargo, el panorama en las distintas regiones muestra dificultades en la ejecución de estos procesos. A pesar de que, en la mayoría de casos, estos hacen parte de los planes, tienen dificultades por falta de presupuesto, articulación o simplemente falta de impulso por parte de los responsables de garantizar su realización.

Uno de los principales vacíos se identifica en el proceso de actualización de la Resolución 3320 de 2019²⁹, que tiene que ver con los Planes de Retorno y Reubicación aprobados en la vigencia de la Resolución 329 de 2014³⁰. Dicho rezago se da, principalmente, en términos de **cobertura**³¹, toda vez que en municipios, como es el caso de los del Oriente antioqueño, en su mayoría se caracterizan por tener altos índices de presión de población víctima de desplazamiento forzado, ubicada e incluida en el RUV con relación a su población total.

27. Con base en los hallazgos obtenidos a partir del trabajo de los equipos en terreno.

28. Se aclara que este término se hace en referencia al acompañamiento a través de la ruta institucional por parte del SNARIV, diferenciado del que se adelanta por parte de la Defensoría del Pueblo.

29. Por medio de la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicación conforme con el artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015.

30. Por medio de la cual se adopta el Protocolo de Retornos y Reubicaciones.

31. Para ejemplificar el tema de cobertura, traemos a colación uno de los casos más emblemáticos, y es la situación presentada en el municipio de San Carlos, donde de las 78 veredas que cubría el plan aprobado en el 2014, en la actualización solo se aprobó un plan de retorno y reubicación comunitario (PRRC), con el cual se priorizaron tres veredas: El Chocó, La Hondita y Palmichal. Fueron, por lo tanto, 75 veredas las que quedaron por fuera de esta priorización, situación que preocupa al ente territorial en la medida en que el municipio tiene un índice de presión de población sujeto de atención del 84,35 %. Si bien se han implementado diferentes estrategias de acompañamiento al retorno y la reubicación como Retornar es Vivir, Alianza Medellín San Carlos, Ruta Integral, Incentivo al RR con el programa masivo de FEST y Volver al Hogar, como las de mayor relevancia, el proceso de estabilización y restablecimiento aún es inconcluso y persiste un déficit en la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV) de la población sujeto de atención, preocupación compartida por los demás municipios.

A este respecto, el ente territorial, elevó solicitud formal ante la UARIV de asistencia y asesoría técnica para avanzar en la elaboración de 17 PRRC y ampliar la cobertura de la población desplazada que adelanta procesos de RR sin acompañamiento institucional en cada uno de los centros zonales que integran las veredas restantes. Sin embargo, la UARIV emitió una respuesta evasiva que es dilatoria de la garantía del principio de debida diligencia para concurrir al ente territorial y avanzar en la estabilización y sostenibilidad del proceso de retorno y reubicación que fue aprobado en el año 2014 y que generó expectativa e incrementó la demanda de atención por parte de las víctimas ante el ente territorial.

Esta última, a su vez, adelanta procesos de retorno y reubicación de largo plazo que aún no se han restablecido o estabilizado. Lo anterior resulta contradictorio, dado que en lugar de avanzar en la ampliación de la cobertura a nivel municipal con la actualización de los planes, se encuentran limitados a procesos de focalización puntual en comunidades específicas³².

Otra de las barreras más significativas son las deficiencias en la caracterización y actualización de las bases de datos de procesos de retorno y reubicación. Aun cuando la UARIV reporta cifras globales de población sujeto de atención por municipio, los entes territoriales no cuentan con el insumo tanto en ruta individual como colectiva, ya sea con o sin el acompañamiento institucional. En el caso de los planes de retorno y reubicación comunitarios aprobados, en la mayoría de los municipios no se tiene discriminada la participación o proporción de la población sujeto de atención que adelanta proceso, ya sea de retorno, reubicación o integración local³³.

De otro lado, en el marco de los planes comunitarios de retornos y reubicaciones, cobra especial importancia el abordaje del tema del principio de **dignidad** desde el enfoque reconstitutivo y transformador, lo que posibilitaría a la población retornada la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales. De allí que las acciones de reparación integral tendrían que estar dirigidas a los hallazgos identificados durante la fase de caracterización de las comunidades objeto de intervención³⁴. De manera contraria a este pretendido, en muchos casos la respuesta institucional es inversa a lo que las familias estarían requiriendo mientras se plantean proyectos para garantizar un flujo estable de ingresos. Los proyectos institucionales orientados a atender este aspecto son mínimos, esporádicos, dependientes de la oferta que haya hecho previamente lo nacional y poco sostenibles³⁵.

En relación con el componente de acompañamiento, que se enfoca en la “Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad”, se incluyen los llamados derechos prioritarios. Estos derechos prioritarios abarcan áreas fundamentales como la atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial. Además, se contemplan también los derechos graduales o progresivos relacionados con la seguridad alimentaria, los ingresos y el trabajo. Se ha identificado, en el marco del seguimiento realizado, que persisten dificultades para que las comunidades en procesos de retorno, reubicación e integración local ejerzan de manera plena los derechos al retorno y la reubicación, especialmente en el ejercicio de aquellos derechos cuya garantía tiene peso en el restablecimiento de derechos en escenarios de soluciones duraderas como vivienda y generación de ingresos.

Dentro de los derechos graduales o progresivos se encuentran: acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, incluidos en el componente de integración comunitaria y arraigo territorial. En cuanto a la restitución de tierras, se evidencia poco avance en la etapa judicial, y en aquellos casos que existe sentencia o medidas cautelares aún hay muchas dificultades para el cumplimiento por parte de los responsables de la garantía.

32. Ver: Cuarto Informe Trimestral. Defensora Comunitaria del Oriente Antioqueño. Sandra Patricia Salazar Noreña. Diciembre 2021.

33. Ibidem.

34. Es el caso del municipio de Jericó, Antioquia; allí, en el documento Procedimiento ruta comunitaria en el proceso de acompañamiento de retornos, reubicaciones o integración local, en términos de acceso al derecho a la vivienda durante la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad, de acuerdo con la caracterización, se reportó en cero (0) el número de personas pendientes por superar el derecho a la vivienda, mientras en las matrices de bienes o servicios a desarrollar del PRRC de la Castalia fueron 30 mejoramientos de vivienda (pisos, puertas, ventanas y techos) reportados. Asimismo, en municipios como Betulia (Antioquia), se reportaron 7.291 personas pendientes por superar el derecho a la vivienda digna en tres comunidades. Para la superación de este derecho, entre las acciones del PRRC aparece la dotación de 900 tanques sépticos para las tres comunidades y 100 tanques de agua elevados para el corregimiento Cabeceras, así como la gestión de jornadas de legalización de predios, todo en cabeza de la administración municipal.

35. Ver: Segundo Informe Trimestral. Retorno y Reubicación Sur oeste Antioqueño. Fabián Eduardo Martínez Giraldo. Junio 2022.

En relación con servicios públicos y comunicaciones, las dificultades se presentan en la medida en que muchas comunidades se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad, como el caso de integraciones locales no acompañadas, que se ubican en predios que no tienen la cobertura o que incluso se encuentran como asentamientos ilegales.

Al mismo tiempo, cobra especial importancia para las comunidades las acciones para el mejoramiento de vías de acceso, mejoramiento o construcción de infraestructura social-comunitaria (construcción de placa huella, construcción de aulas escolares, construcción de casetas comunitarias, adecuación de espacios deportivos) y generación de ingresos (proyectos de especies menores, capacitación en proyectos artesanales). Dichas acciones, paradójicamente, son las de mayor retraso y las que más dudas generan en la ejecución, pues casi todas quedaron en cabeza y responsabilidad de municipios de sexta categoría, que no lograron acompañar los tiempos del Plan de Desarrollo con las herramientas de planeación para la atención y restablecimiento de los derechos de la población desplazada y víctima (PCCRR, PAT; Plan de Contingencia, Plan de Reparación Colectiva, Plan de Prevención y Protección de DD. HH.). Son precisamente esas acciones las que las comunidades identificaban como esenciales para la dignificación de las familias que retornan al territorio con el propósito de continuar con su proyecto de vida³⁶.

En el tema de integración local existen un número considerable de personas y comunidades que no cuentan con el debido acompañamiento conforme a lo que estipula el protocolo de la Resolución 3320 de 2019, ya que se da sin cumplimiento de las condiciones o momentos, principalmente lo relacionado con la orientación y solicitud del acompañamiento, la verificación de la viabilidad del acompañamiento, la planeación del acompañamiento y la **elaboración del Plan de Retorno y Reubicación, así como su implementación**. Se parte, además, de la consideración de que no existe desde los responsables de la garantía acciones de seguimiento y monitoreo relacionadas tanto con el cumplimiento de los objetivos de cada momento como con el avance en los componentes del acompañamiento y la materialización de los principios.

Por otro lado, se logró establecer en los diferentes espacios de seguimiento a la implementación de la política pública de atención a población desplazada que las víctimas consideran tener pocos canales de participación para incidir en las decisiones que las afectan. En los casos en los que existe mayor cohesión social, los líderes ejercen representación y participan en los espacios de discusión existentes. Tanto que se sientan representados o no, los hogares no tienen un conocimiento adecuado de los instrumentos de planeación ni de los derechos que los cobijan; los principales mecanismos de participación de la comunidad en el proceso de retorno y reubicación están constituidos por la organización de juntas de acción comunal, y la elección de representantes o la interlocución en las Mesas de Participación de Víctimas (MPV).³⁷

36. Ibidem.

37. Ver: Cuarto Informe Trimestral. Defensora Comunitaria del Oriente Antioqueño. Sandra Patricia Salazar Noreña. Diciembre 2021.

Por último, y no menos importante, se observa que el enfoque diferencial es considerado como un asunto asociado a la focalización de oferta. Esto guarda relación con las evidentes debilidades en la caracterización de la población, su impacto en el dimensionamiento de sus particularidades y la identificación de las problemáticas específicas que se les podrían estar presentando a las mujeres, a las personas en situación de discapacidad, a las personas con identidades diversas, a los adultos mayores, entre otros.³⁸

Por otra parte, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se concibieron como instrumentos de planeación y gestión en los territorios más afectados por la violencia. Esto implica una incidencia directa en la política de atención y reparación de víctimas y, por ende, en la garantía de los derechos de la población desplazada, con miras a la estabilización socioeconómica en escenarios de soluciones duraderas. Sin embargo, en cuanto a la articulación de la política pública de retornos y reubicaciones de las víctimas de desplazamiento forzado con el Acuerdo Final de Paz, no existe evidencia del resultado de las acciones llevadas a cabo para dicha articulación, específicamente en los PDET.

Para determinar lo anterior, se examinó el nivel de articulación entre los Planes de Retorno y Reubicación y los PDET, dado que la instrumentalización de los segundos se da mediante los Planes de Acción para la Transformación Territorial. Estos planes incluyen, entre otros elementos, los lineamientos metodológicos, el diagnóstico, enfoques, programas, proyectos, indicadores y metas. Al revisar los documentos de los 16 PATR frente a los Procesos de Retorno y Reubicación, se encontraron los resultados:

De los 16 PATR, solamente en Putumayo se identificó puntualmente a las comunidades en procesos de retorno y reubicación durante la construcción de los instrumentos. En el caso de Sur de Córdoba, se menciona su participación en la etapa municipal; en este mismo punto coincide Putumayo con la mención de los planes de retorno y reubicación. En el Pacífico se menciona la existencia de 5 procesos sin mayor detalle y no se incluye ninguna iniciativa en referencia a los mismos. En cuanto a este punto, llama la atención regiones como Montes de María, donde no se incluyó ninguna iniciativa que apunte a procesos de retorno y reubicación (de 9 en total, solo 4 mencionan proceso de reparación colectiva), pese a tratarse de municipios donde se adelantan proceso de retorno históricos. Por su parte, las iniciativas relacionadas con procesos de retorno y reubicación contempladas en algunos PATR se limitan a acciones de gestión, pero en ninguna se incluyen proyectos.

38. Ibidem.

La Defensoría del Pueblo solicitó a la Agencia de Renovación del Territorio³⁹ información sobre la articulación de los PDET y PATR con los planes de retorno y reubicación (Oficio N.º 20220040901096891), específicamente acerca de las “acciones, programas y proyectos relacionados con los planes de retorno y reubicación incluidos en las hojas de rutas únicas de los PDET, incluyendo el estado de avance en la implementación”. Esta entidad remitió un cuadro con un total de 67 acciones relacionadas con proyectos. Las mayores cifras están en Nariño, Sucre, Cauca y Norte de Santander (10 cada una), seguidos por Bolívar con 6, Antioquia con 5, Meta con 3 y Cesar con 2. No se identifica ningún proyecto en las regiones de Chocó, cuenca del Caguán, Putumayo, Macarena, entre otras. Esta misma solicitud se hizo a la UARIV mediante oficio del 25 de marzo de 2021, pero a la fecha de la entrega de este informe no se había obtenido respuesta.

Lo anterior resulta preocupante, toda vez que el Gobierno Nacional ha presentado los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumento especial de planificación y gestión a 10 años en los municipios; por lo tanto, se entendería que en aquellos municipios con procesos de retorno y reubicación de carácter comunitario se tomaron en consideración los Planes de Retorno y Reubicación en los PDET, con miras a posibilitar la contribución de estos programas en la superación de los problemas que detienen el avance de los procesos de retornos y reubicación en la zona.

En el caso de aquellos procesos de largo tiempo (o procesos históricos) que han tenido que pasar por diversos cambios de política durante periodos extensos sin lograr una garantía efectiva de derechos, se tenía la expectativa de que los PDET brindarían un mayor impulso para lograr la estabilización socioeconómica de las comunidades en procesos de retorno. Por lo tanto, resulta de gran valor realizar un examen de la efectividad de los PDET en territorio en relación con las comunidades que han retornado.

39. Oficio radicado 20220040901096891 del 7 de abril de 2022.

Conclusiones y recomendaciones sobre los avances en la superación de las falencias en los procesos que se adelantan en el marco de la política pública de desplazamiento forzado

Conclusiones:

- En términos generales, durante el año 2022 no se logró contener los impactos del acontecer violento en el desplazamiento forzado mediante las medidas de mitigación, atención y asistencia incluidas en la política pública de prevención y protección estatal liderada por el Gobierno Nacional y las administraciones territoriales.
- De acuerdo con el contexto del conflicto armado interno, la Defensoría del Pueblo identificó 7 zonas y 16 subregiones donde se presentan crisis humanitarias recurrentes que no fueron mitigadas por las medidas de respuesta rápida, en el marco del Sistema de Prevención y Reacción Rápida a las Alertas Tempranas. Las zonas afectadas por crisis humanitarias recurrentes, determinadas por la Defensoría del Pueblo, son:
 - Bajo Cauca, Norte y Urabá (Antioquia).
 - Medio y Bajo Atrato, Bajo San Juan, Medio, Alto y Bajo Baudó (Chocó).
 - Zona urbana y rural de Buenaventura (Valle del Cauca).
 - Norte y Pacífico (Cauca).
 - Costa Pacífica (Nariño).
 - Zona sur (Córdoba).
 - Catatumbo (Norte de Santander).
- Estas zonas de crisis recurrentes del país se caracterizan por lo siguiente:
 - i. Desde años atrás se presentan situaciones de riesgo, confinamiento y desplazamientos forzados;
 - ii. se han estado adoptando medidas gubernamentales desde el nivel nacional para superar el Estado de Cosas que les afectaba, y
 - iii. parte de ellas han quedado incluidas dentro de las zonas que fueron seleccionadas en el marco del Acuerdo para la terminación del conflicto armado con las FARC-EP, para la implementación de los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) y la erradicación de cultivos de uso ilícito.

- Persisten los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada en Colombia. Estos se manifiestan en la ausencia de un enfoque preventivo en las distintas crisis humanitarias recurrentes en el país (Auto 894 de 2022).
- Aunque aún no se han puesto en marcha los 7 Planes de Choque ordenados en el Auto 894 de 2022, es necesario advertir deficiencias en la coordinación y efectividad de al menos el plan de choque realizado del 4 al 7 de diciembre de 2022, en el municipio de Argelia (Cauca), en el cual la Defensoría del Pueblo prestó acompañamiento en cumplimiento de los requerimientos de la Corte Constitucional, y en su función de Agencia del Ministerio Público. De manera tangencial se puede establecer, primariamente, ausencia de coordinación por parte del Ministerio del Interior en la convocatoria puesta en marcha, lo cual fue previsto en la programación del plan de choque referido a dicho municipio.
- El desplazamiento forzado y el confinamiento continúan siendo afectaciones instrumentalizadas por distintos grupos armados participantes en el conflicto para imponer control territorial.
- La actual dinámica del conflicto armado se desarrolla en entornos de comunidades rurales, de manera preponderante en territorios étnicos como el caso de Chocó y la Costa Nariñense. De igual manera se han evidenciado afectaciones en comunidades campesinas como Catatumbo y Bajo Cauca.
- A pesar de los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para advertir los distintos escenarios de riesgo en el desplazamiento forzado y confinamiento, se han consumado las advertencias de vulneración de derechos individuales y colectivos.
- Una de las principales barreras de acceso para la debida activación de la ruta de atención a comunidades confinadas es la imposibilidad de tomar declaraciones de los hechos en el momento de la emergencia. Por lo tanto, es importante considerar esta problemática, que debe ser resuelta en el acto administrativo sobre atención y asistencia a las víctimas de confinamiento.
- En el proyecto de resolución de la ruta de atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado, en especial en los artículos relativos al concepto de ‘seguridad’, es importante que se establezca de manera general el concepto de ‘grupos armados’, el cual agrupa a las Fuerzas Militares y a grupos armados ilegales. El propósito es lograr el universo de víctimas del hecho violento de confinamiento.

- La política pública referente al componente de atención humanitaria sigue teniendo inconvenientes en lo concierne con las entidades territoriales, ya que algunas alcaldías no están atendiendo a la población desplazada ni confinada, una obligación que tienen a su cargo por ley, a través de los diferentes planes como el plan de contingencia, los Comités Municipales de Justicia Transicional (extraordinarios) y otros mecanismos. Esta falta de actuación lleva a la descoordinación de las mencionadas entidades con la administración departamental y nacional, por lo que la concurrencia y subsidiaridad no se está implementando de manera eficaz ni efectiva en la atención de los derechos a la subsistencia mínima de las víctimas cuando se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como en los eventos de desplazamiento forzado y confinamiento.
- Se observa que persisten dificultades en las medidas de atención humanitaria dirigidas a garantizar la subsistencia mínima, como alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud, en relación con las condiciones de los hogares después de la ocurrencia del hecho victimizante de desplazamiento forzado. Asimismo, se presentan obstáculos para superar las condiciones de vulnerabilidad y la capacidad monetaria para el goce efectivo de derechos. Otro desafío se encuentra en los procedimientos de atención virtual establecidos para brindar orientación y asistencia, los cuales no han logrado satisfacer las necesidades de manera adecuada. Además, se observa falta de adecuación de las capacidades de las alcaldías y personerías para hacer los censos y diligenciar los anexos requeridos para el registro de los eventos de desplazamiento. Esta situación se ve agravada por la limitada conectividad y disponibilidad de herramientas tecnológicas en los territorios afectados.
- Las entregas de las ayudas de emergencia en eventos de desplazamiento forzado masivo en algunos casos se hacen en especie por evento, por el mecanismo subsidiario de la UARIV, pero persisten dificultades en el suministro de kits de aseo, vestuario, habitabilidad, y no se tiene en cuenta el enfoque diferencial en dichas ayudas, en especial para la población étnica.
- No se identifican mayores avances en la superación de las falencias identificadas en el seguimiento al ECI, con ocasión de la implementación de los PDETS, dado que esos programas se plantearon como instrumentos de planeación y gestión en los territorios más afectados por la violencia. Lo anterior implica, necesariamente, la incidencia en la política de atención y reparación de víctimas y, por esta vía, en la garantía de los derechos de la población desplazada con miras a la estabilización socioeconómica en escenarios de soluciones duraderas.
- Durante el año 2022, la Defensoría del Pueblo, producto de su labor misional, concluyó que, pese a los cambios normativos, jurisprudenciales y operativos de la política pública, y a la formulación o ajuste en la implementación de los planes en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local, no se identifican avances en las condiciones

materiales, sociales y psicosociales para el restablecimiento efectivo de los derechos. Por el contrario, el acompañamiento realizado por los equipos en terreno de la Delegada a las comunidades ha evidenciado que persisten dificultades para que estas ejerzan de manera plena sus derechos.

- Los retornos de emergencia o inmediatos, en la mayoría de casos, se llevan a cabo con ausencia de respuesta y atención. Estas situaciones son reiteradas, con tendencia a ser normalizadas, donde los procesos comunitarios se dan sin que hayan cesado las condiciones que generaron el desplazamiento. En algunos de estos casos, no se satisfacen los mínimos de dignidad y seguridad de las comunidades. Por el contrario, la voluntariedad se ve mediada por la nula repuesta del Estado a la satisfacción del mínimo vital, esto aunado a que las comunidades no poseen los medios o recursos para satisfacer las necesidades del traslado ni las básicas.
- Persiste el desconocimiento de las rutas de aplicación de los principios de subsidiariedad, coordinación, corresponsabilidad y concurrencia, y no hay una sistematicidad en la implementación de la política pública de retornos por parte de los entes territoriales. Esta situación afecta la gestión y las posibilidades de llevar a cabo retornos de emergencia en condiciones de dignidad y conforme a los protocolos de retornos (resoluciones 3320 de 2019 y 007 de 2022), especialmente en los territorios con situaciones de crisis humanitarias recurrentes.
- Igualmente, los planes de acompañamiento al regreso inmediato y los planes de acompañamiento al retorno que se aplican en situaciones de desplazamientos masivos no son operativos, dado que existe baja coordinación entre las entidades territoriales y el SNARIV, situación que no permite garantizar retornos en condiciones de dignidad. Las comunidades que salen desplazadas en poco tiempo retornan sin ningún tipo de acompañamiento.
- La presencia de grupos armados ilegales en los territorios donde se adelantan procesos de retorno y reubicación constituye otro factor que afecta la sostenibilidad de los retornos (garantías de no repetición).
- Persistencia de bloqueos institucionales como los siguientes: falta de presupuesto de los entes municipales, que no permite asignar recursos suficientes para el impulso y avance de las medidas de los planes de retorno y reubicación, por lo que la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia no permiten superar esta dificultad; falencias en la coordinación entre las diferentes dependencias municipales, por lo que se realizan acciones de manera desarticulada que no permiten avances en los procesos de retorno; dificultad de articulación nación-territorio para la instauración de medidas de restablecimiento de derechos, lo cual impide la activación de rutas y medidas que requieren la presencia del nivel nacional.

- En materia de goce efectivo de derechos en las poblaciones retornadas y reubicadas, se evidencian falencias en el acceso a los siguientes: generación de ingresos, educación (si bien se tiene avances en cuanto a la cobertura, existen falencias en la calidad e infraestructura, así como carencia de docentes), vivienda digna, cobertura de servicios públicos domiciliarios, seguridad alimentaria, vías de acceso, salud pública y acceso a tierras. Con frecuencia no se garantiza la integralidad del acompañamiento de los procesos que impiden el goce efectivo de la reparación integral, imposibilitando la sostenibilidad de los procesos.
- En el análisis de adecuación de la oferta a las necesidades en la estabilización socioeconómica, se encontró que la respuesta institucional no es acorde a lo que las familias necesitan. Si bien el mejoramiento de los ingresos, el acceso a tierras y el mejoramiento de vivienda son situaciones que podrían proporcionar más estabilidad a los hogares, la oferta es limitada, esporádica y dependiente del nivel nacional.
- Una de las principales barreras identificadas para el ejercicio de la participación es la falta de formación para ejercer el liderazgo, que facilite a las comunidades ser escuchadas en espacios de participación y tener una gestión eficaz para la solución de necesidades.
- En la articulación de la política pública de retornos y reubicaciones de las víctimas de desplazamiento forzado con el Acuerdo Final de Paz, los procesos de retorno y reubicación constituyen los principales pilares para el restablecimiento de derechos de la población y comunidades en situación de desplazamiento forzado. En este sentido, y en relación con los procesos de retorno y reubicación, no se identifican mayores avances en la superación de las falencias identificadas en el seguimiento al ECI, con ocasión de la implementación los llamados PDET⁴⁰.
- Preocupa que el ajuste de la política pública en materia de retornos y reubicaciones de este nuevo Gobierno no tome en cuenta los principios de especificidad y prioridad que deben estar incluidos en la atención de la población desplazada, dado que su especial condición de vulnerabilidad requiere de acciones específicas con recursos diferenciados a los destinados a la oferta de programas sociales generales.

40. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior

- Asumir con elementos de coordinación los Planes de Choque en las zonas focalizadas en riesgo de desplazamiento y confinamiento, y que fueron identificadas por la Defensoría del Pueblo como en crisis humanitaria recurrente.
- Identificar los elementos de articulación de los PDET con la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, que incluya a la población víctima de desplazamiento forzado.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- Establecer mecanismos de apoyo técnico a las entidades territoriales, para ajustar los planes de contingencia y los planes de prevención y protección en las zonas de emergencias humanitarias recurrentes, con el diagnóstico de las nuevas dinámicas de conflicto armado interno.
- Revisar el proyecto de acto administrativo sobre la ruta de atención y asistencia a las víctimas de confinamiento, acogiendo las observaciones hechas por el Ministerio Público.
- Establecer el impacto de las crisis humanitarias recurrentes y las circunstancias que profundizan la vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento forzado, para valorar el apoyo subsidiario y la corresponsabilidad de las entidades territoriales, teniendo en cuenta que los presupuestos territoriales se han visto afectados por las circunstancias de crisis humanitarias recurrentes.
- En articulación con las entidades territoriales de las zonas con crisis humanitarias recurrentes, establecer un plan que implique la caracterización de la población en los lugares en los que haya dificultades para la toma de declaraciones, por las circunstancias de conflicto armado que no permiten el ingreso de las autoridades para la elaboración de censos.
- En articulación con las gobernaciones y alcaldías, construir acciones encaminadas al cumplimiento del principio de dignidad para aquellas personas y comunidades a quienes no se les ha activado la ruta de retorno por falta de cumplimiento del principio de seguridad.
- Revisar y ajustar la ruta de acompañamiento a los retornos de emergencia o inmediatos para superar las falacias que impiden su operatividad, incluyendo los tiempos de las acciones, la articulación institucional y la activación de la ruta de corresponsabilidad.
- Instaurar una estrategia efectiva para restablecer las condiciones de seguridad y de respuesta a los riesgos que se presenten en aquellos lugares donde se encuentra asentada la población retornada y reubicada (haya o no haya sido acompañada), a fin de garantizarle permanencia en el territorio y evitar nuevos eventos de desplazamiento⁴¹. Dicha estrategia debe incluir mecanismos que posibiliten la atención de la población retornada y reubicada en los territorios con condiciones de seguridad desfavorables.

- En calidad de coordinador del SNARIV, impulsar las siguientes acciones para las comunidades retornadas sin acompañamiento, que hoy siguen en riesgo de desplazamiento: acciones urgentes de desminado y educación en el riesgo; garantías de no repetición para juntas de acción comunal y líderes(as); acciones urgentes para la prevención del reclutamiento de NNA; acciones urgentes para garantizar el derecho a la educación de NNA; atención psicosocial de comunidades en riesgo, desplazadas y/o confinadas; atención a familias afectadas en sus viviendas, priorización de valoración de declaraciones y entrega de ayuda humanitaria de emergencia.
- Establecida la dimensión del acompañamiento dada por la Corte Constitucional y reconocida por la ley, se hace necesario garantizar la articulación de la oferta de los Esquemas Especiales de Atención (EEA) con otros planes, programas y proyectos, en especial con aquellos dispuestos para atender los derechos a la salud, educación, vivienda, generación de ingresos, tierras/territorios. El objetivo es avanzar efectivamente en el restablecimiento de derechos, siendo una de las dificultades más constantes en la implementación de la política pública de retornos y reubicaciones.
- Dado que los altos índices de expulsión y recepción de población desplazada se encuentran en municipios con categorías 5 y 6, y están en un rango bajo de desempeño municipal, la estrategia nación-territorio deberá concentrarse en posibilitar que estos entes territoriales cuenten con condiciones técnicas y financieras suficientes para la sostenibilidad de las acciones incluidas en los planes de retorno.
- Adecuar la oferta a las necesidades reales de las comunidades con el fin de contribuir a la construcción real de soluciones duraderas. Para ello, es necesario hacer un ejercicio consecuente de caracterización y diagnóstico, de cuya lectura deberá depender la formulación de acciones y no de la oferta existente, la cual debería ser ampliada para aquellas acciones de garantía de derechos con mayor peso frente a la estabilización socioeconómica, como es el caso de la generación de ingresos, el acceso a tierras y el mejoramiento de vivienda.
- Ampliar y mejorar los mecanismos de participación, liderazgo y fortalecimiento de las comunidades; es decir, facilitar a las comunidades su intervención en espacios de participación, más allá de las instancias de las mesas de víctimas, así como tener una capacidad de incidencia y gestión eficaz para la solución de necesidades.

41. Uno de los principales retos para el retorno efectivo y en condiciones de seguridad de estas comunidades es la contaminación con minas antipersonales, artefactos explosivos y restos explosivos de guerra, por lo que debe darse una articulación del proceso de retorno con las actividades de la Fuerza Pública y las acciones de la Política de Acción Integral contra Minas.

- Activar e impulsar las mesas de sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, nacionales y territoriales; en estas últimas, brindar apoyo técnico desde lo nacional para promover la operatividad de las mismas y cumplir con el objetivo de coordinación y seguimiento, además del impulso de acciones necesarias para el cumplimiento de los principios de seguridad y dignidad.
- En coordinación con los entes territoriales y la Agencia de Renovación del Territorio, implementar estrategias para la armonización y debida coordinación de las acciones e inversiones enunciadas en los Planes de Acción con Enfoque Territorial (PDET) con los planes de retorno y reubicación municipales y comunitarios. La finalidad es garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los procesos de retorno y reubicación, impulsando la implementación de los planes, las acciones y la oferta de manera integral y articulada desde los distintos niveles. En el caso de la actualización, formulación y aprobación de los planes de retorno y reubicación, adelantar acciones que permitan avances efectivos de restablecimiento de derechos para las zonas con alto impacto humanitario consecuencia de la crisis recurrente por desplazamiento y confinamiento en el último periodo, en especial, de comunidades étnicas del Pacífico y la Orinoquía.
- En el caso de las zonas en crisis humanitaria y con alta ocurrencia de eventos de desplazamiento y confinamiento ubicadas en las regiones PDET, por los cuales la población retorna a sus territorios en condiciones de riesgo sin que se hayan superado las condiciones que ocasionaron el desplazamiento como consecuencia de la falta de respuesta y atención en los lugares de recepción, adelantar la acciones encaminadas a la activación de los mecanismos de corresponsabilidad y subsidiariedad en los casos en que la baja capacidad o la masividad de eventos sobrepasen la capacidad técnica y administrativa de los entes municipales.



II. Migración forzada, refugio y asilo

La movilidad humana representa hoy un rasgo distintivo de nuestros tiempos y de un entorno globalizado, que anuncia una tendencia en el futuro de nuestra humanidad; nos deja entrever que los seres humanos se moverán a lo largo y ancho de un mundo cada vez más integrado, tal como lo hacen hoy los flujos de información, bienes y servicios.

Existen factores heterogéneos que provocan los movimientos migratorios mixtos por la búsqueda de mejores oportunidades, tales como: factores sociopolíticos⁴², demográficos y económicos⁴³ y medio ambientales⁴⁴, que impactan en todas las formas de vida y ámbitos de la sociedad; es importante que las instituciones generen una política que sea acorde con la dignidad humana y los derechos de las personas que se obligan a migrar

Durante el 2022 se presentaron en Latinoamérica diversas crisis migratorias de las personas inmersas en movimientos mixtos, compuestos por refugiados, migrantes y otras personas con necesidad de protección internacional. Colombia es uno de los países que ha hecho frente a estas poblaciones que ingresa al país por distintos motivos y están compuestas por grupos de personas de distintas nacionalidades:

42. Persecuciones a las personas, familias y grupos por factores políticos, étnicos, culturales y religiosos, raza, y cultural; así mismo, riesgos y violaciones a los derechos humanos y conflictos armados, la mayoría de carácter interno.

43. Factores que corresponden al crecimiento o disminución de la población por individuos que envejecen o nacen; tiene un impacto en el crecimiento económico y en las oportunidades de empleo. La migración demográfica y económica está relacionada con las normas laborales, el desempleo y la salud general de la economía de un país.

44. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “los migrantes ambientales son aquellos que, debido a cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente sus vidas o condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, ya sea temporal o permanentemente, y que se mudan dentro de su país o en el extranjero”. Con el cambio climático, se espera que se acentúen los eventos climáticos extremos, lo que significa que más personas podrían acabar migrando por este motivo.

- Migrantes transcontinentales, del Caribe y de terceros países en procesos de ingreso, tránsito y salida por el territorio nacional: En el 2022, de acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Migración de Panamá, se registró un total de 248.284 personas migrantes y con necesidad de protección internacional en la frontera entre Colombia y Panamá, y se estima un aproximado de 112.000 personas en tránsito por el resto de los cruces fronterizos del territorio colombiano.
- República Bolivariana de Venezuela: Hay aproximadamente 7.177.885 personas migrantes provenientes de Venezuela en el mundo, de las cuales 6.033.396 se encuentran en Latinoamérica y es Colombia el país con mayor presencia. Según información de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2.508.242 personas han finalizado el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV).
- Connacionales en proceso de retorno a Colombia: Connacionales víctimas de desplazamiento forzado que salieron del país y se encuentran en proceso de retorno e integración local. Según datos del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), se estima que 979.000 personas retornaron al territorio nacional.
- Población con doble afectación: Migrantes, refugiados y otras personas con necesidad de protección, víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno.
- Refugiados y desplazados por los efectos del cambio climático: Son aquellos que, debido a cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente sus vidas o condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, ya sea temporal o permanentemente, y que se mudan dentro de su país o en el extranjero.

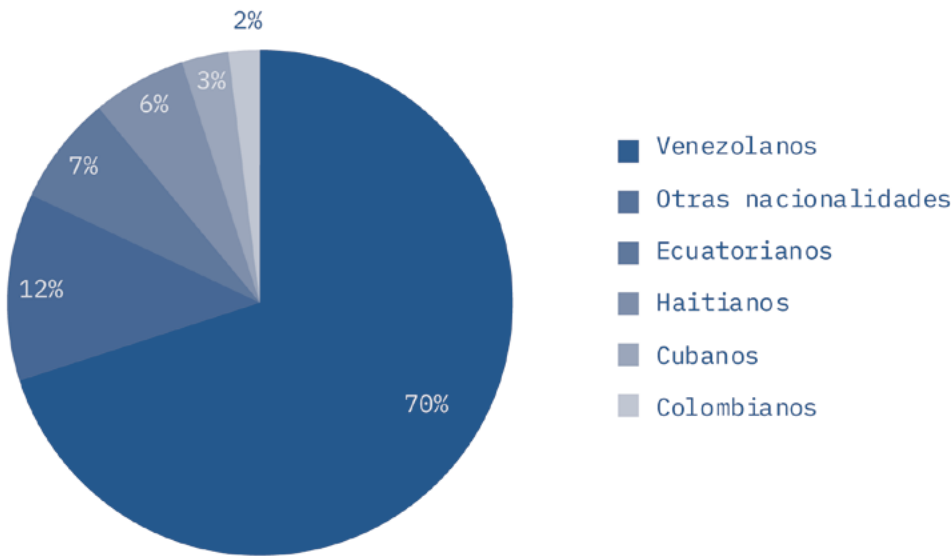
Capítulo 1.

Dinámicas migratorias en frontera

Los flujos migratorios irregulares en la frontera entre Colombia y Panamá datan de hace más de 50 años; sin embargo, desde el año 2016 se empezaron a identificar movimientos migratorios mixtos compuestos por personas migrantes y refugiadas de procedencia extracontinental, del Caribe y de terceros países como Haití, Cuba, India, entre otros.

En el año 2022, de acuerdo con los datos del Servicio Nacional de Migración de Panamá, se registró un total de 248.284 personas migrantes y con necesidad de protección.

Gráfica 5. Perfiles migratorios en tránsito por el Darién durante el año 2022



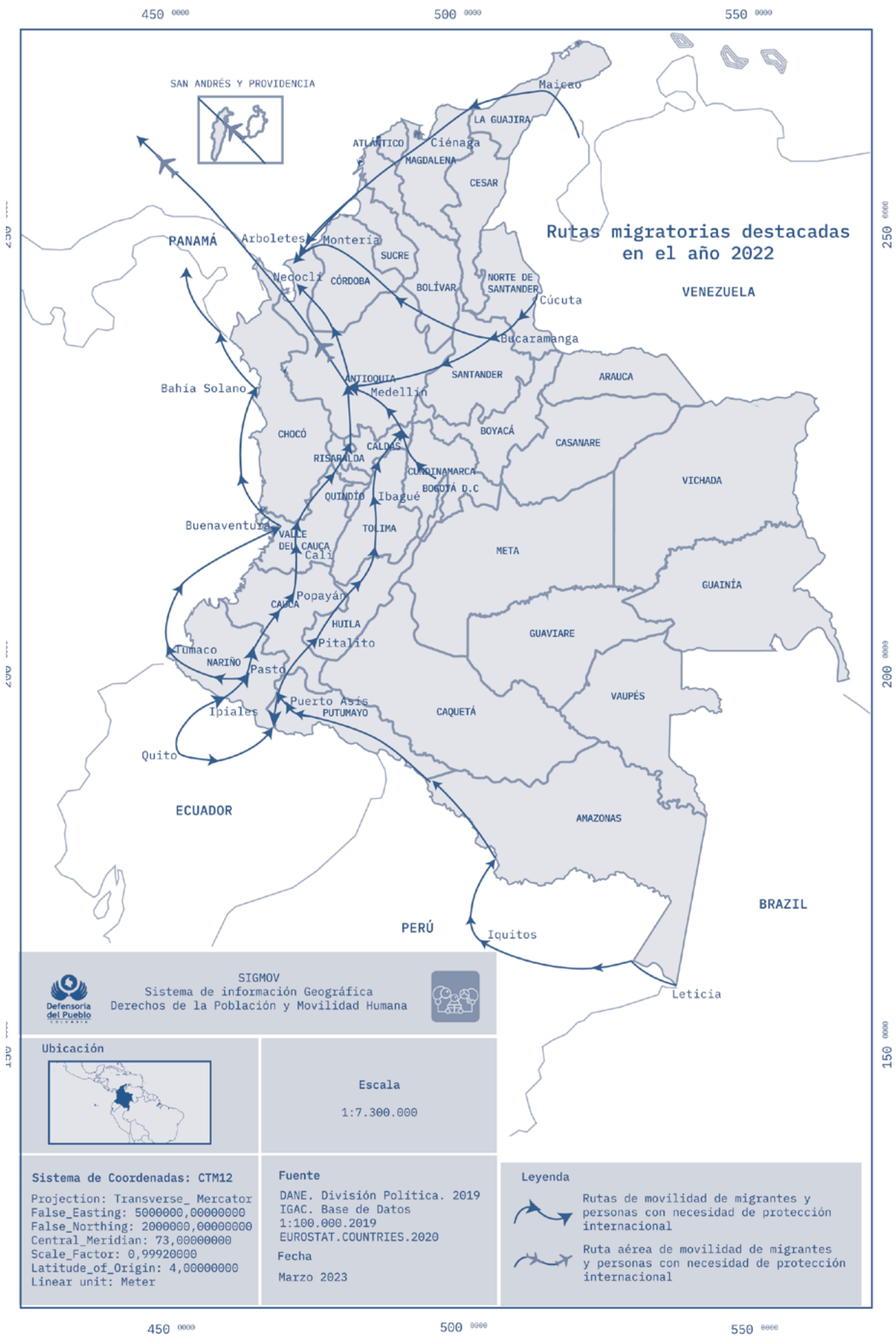
Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

A pesar de que en el 2021 el flujo migratorio estaba compuesto en su mayoría por haitianos, en el año 2022 el flujo estuvo determinado principalmente por personas de nacionalidad venezolana, seguidas de haitianos, senegaleses y cubanos. Se destaca el aumento significativo de personas nacionales que se han comenzado a unir a los movimientos migratorios mixtos que transitan por el Tapón del Darién.

Rutas migratorias destacadas en el 2022

Entre las rutas identificadas en el transcurso del 2022, en lo que corresponde al ingreso de población migrante y con necesidad de protección internacional en tránsito por nuestro país, se encuentran las siguientes:

- **Frontera con Ecuador:** Ipiales - Pasto (Nariño), Popayán (Cauca) - Cali (Valle del Cauca) - Pereira (Risaralda) - Medellín, Turbo y Necoclí (Antioquia).
- **Frontera con Ecuador:** San Miguel (Putumayo) – Pitalito, Neiva (Huila) – Ibagué (Tolima) - La Dorada (Caldas) – Medellín, Turbo y/o Necoclí (Antioquia).
- **Frontera con Ecuador:** Ipiales – Pasto (Nariño) -Tumaco (Nariño) – Buenaventura (Valle del Cauca) – Bahía Solano – Juradó (Chocó) para llegar a Jaqué en Panamá.
- **Frontera con Perú:** Leticia (Amazonas) – Flor de Agosto (Perú) – Puerto Asís (Putumayo) - Pitalito, Neiva (Huila) – Ibagué (Tolima) - La Dorada (Caldas) – Medellín, Turbo y/o Necoclí (Antioquia).
- **Frontera con Venezuela:** Maicao (La Guajira) – Ciénaga (Magdalena) -Sur de Bolívar- San marcos (Sucre) – Los Córdoba (Córdoba) - Arboletes y Necoclí (Antioquia).
- **Frontera con Venezuela:** Cúcuta (Norte de Santander) - Bucaramanga (Santander) – Montería (Córdoba) - Necoclí (Antioquia).
- **Frontera con Venezuela:** Cúcuta (Norte de Santander) – Medellín (Antioquia) -San Andrés islas -Nicaragua.



Fuente: Elaboración propia, Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Nueva ruta migratoria

Se identificó una nueva ruta en la que parten embarcaciones ilegales con migrantes de diferentes nacionalidades con el fin de transportarlos a países de Centroamérica y evitar la peligrosa selva del Darién ubicada entre Panamá y Colombia. La ruta utilizada inicia en el Archipiélago de San Andrés con destino a Great Corn Island (Nicaragua), continúa a El Bluff y Bluefields (Nicaragua), luego por vía terrestre llega a México.

Es importante señalar que los migrantes en tránsito por esta ruta tienen un perfil diferente, ya que cuentan con mayores recursos económicos que les permite llegar a la isla por vía aérea como turistas y posteriormente tomar las lanchas pesqueras a mar abierto para llegar a Nicaragua.

Capítulo 2.

**Derechos de la población
migrante, refugiada y otras
personas con necesidad de
protección internacional**

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, dentro de sus funciones y competencias desarrolla acciones de identificación de los vacíos de protección y barreras de acceso a derechos con especial énfasis en los siguientes componentes:

- 1. Regularización e inclusión social (salud, educación);
- 2. registro;
- 3. ámbitos laborales y derecho al trabajo, y
- 4. afectaciones por COVID-19.

Derecho a la salud

Las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, pueden acceder a los servicios de urgencias de las instituciones prestadoras de salud (IPS) en todo el país, sin necesidad de presentar ningún documento. De acuerdo con la norma y la jurisprudencia, existe una gran demanda de atención de ciudadanos venezolanos por la falta de acceso a esos servicios en su país, que se ve reflejada principalmente en las zonas fronterizas.

La población venezolana que se encuentra en situación irregular ha tenido gran dificultad para acceder al servicio de salud, debido a la falta de documentación requerida para su afiliación al sistema; el servicio de salud ha sido limitado, puesto que solo se les presta atención de urgencias, pero para acceder a servicios especializados son remitidos a clínicas privadas donde deben asumir los costos de atención y medicamentos. Las personas más afectadas son los niños menores de edad y madres gestantes, dado que presentan mayor vulnerabilidad a enfermedades y requieren atención prioritaria y especializada, incluso de tratamientos complejos.

Así mismo, se ha evidenciado que la población migrante venezolana continúa presentando dificultades de acceso para el aseguramiento, atención, asistencia y realización de procedimientos quirúrgicos de alta complejidad, diagnósticos que en su mayoría son de enfermedades ruinosas y catastróficas de alto costo. Dicha barrera de acceso persistente ha ocasionado, en muchas oportunidades, que estas familias se vean expuestas a tratos indignos, y que no reciban una atención en salud humanizada por desconocimiento de las instituciones para la atención de la población migrante venezolana.

Por otra parte, se observa el bajo conocimiento que tiene mucha población migrante y refugiada venezolana de los procedimientos y acciones necesarios para poder acceder a los servicios de salud, después de tener el Permiso por Protección Temporal (PPT).

Por último, se ha evidenciado que una de las principales barreras en salud han sido las demoras en la entrega de PPT, lo que impide el proceso de afiliación de la población migrante. Actualmente, sigue en aumento el número de personas que ingresan al país de manera irregular, pero que no pueden acceder al ETPMV y que requieren atención en salud.

En su gran mayoría, las personas migrantes que han recibido el Permiso por Protección Temporal han continuado con el trámite de registro para contar con el Sisbén ante las secretarías de salud, procedimiento indispensable para acceder a los beneficios de los programas de salud en el territorio nacional.

Derecho a la educación

La implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPMV)⁴⁵ es un plus para brindar acceso al sistema educativo de miles de migrantes que culminaron su bachillerato y desean acceder a un nivel técnico o tecnológico para continuar su proceso de formación. En este sentido, las personas que se inscriban con la copia del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) o con el Permiso Especial de Protección (PEP) tendrán que presentar al centro de formación el documento de identificación del Permiso por Protección Temporal (PPT).

A pesar de los avances mencionados en acceso a la educación, es alto el porcentaje de familias de nacionalidad venezolana que no cuentan con los recursos económicos para adquirir uniformes y útiles escolares o para el acceso a internet y dispositivos móviles, toda vez que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad desde su llegada al país. Dicha situación genera factores de discriminación al interior de las instituciones educativas por parte de otros estudiantes que cuentan con estos elementos.

Una de las principales barreras en la educación encontrada en el territorio nacional es la negativa de algunos directivos de planteles educativos a recibir niñas, niños y adolescentes en las instituciones, pues muchos de ellos ignoran el acceso a la oferta institucional que les otorga el Permiso por Protección Temporal (PPT). Se han evidenciado diversos factores preocupantes en el entorno escolar como el bullying, la xenofobia, el consumo de sustancias psicoactivas, entre otros, que ha llevado a varias entidades, entre ellas la Defensoría del Pueblo, a implementar estrategias y actividades de prevención en los establecimientos educativos.

Desde la Defensoría del Pueblo se ha venido acompañando el tema educativo a través de la asistencia a las comunidades donde existen asentamientos de población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional, con el objeto de realizar acompañamiento y asesorías en temas de educación. También se brindó gestión en la consecución de cupos escolares para niños, niñas y adolescentes inmersos en movimientos migratorios mixtos.

45. Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 216 de 2021 “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”.

Derecho al registro

En el presente año se han conocido casos de anulación de registros, tarjetas y cédulas, lo que ha generado no solo zozobra en muchas personas, sino que estas queden nuevamente de manera irregular en el territorio. Otras están siendo afectadas en la parte laboral, en atenciones en salud, educación, vida crediticia y derecho a la nacionalidad.

Derecho al trabajo

Se ha observado que la mayoría de la población migrante y refugiada venezolana no tiene fácil acceso a una vinculación laboral formal; las principales actividades económicas que realizan están relacionadas con las ventas ambulantes, oficios como construcción, servicios generales y de alimentos. Esta informalidad implica que, en diversas oportunidades, sean explotados laboralmente con jornadas de más de diez (10) horas, sin descanso y con ingresos que no alcanzan los \$700.000 mensuales.

Persiste la misma dinámica laboral, toda vez que la población inmigrante venezolana en el país, en su gran mayoría llega con necesidades básicas insatisfechas, lo que los convierte en un blanco fácil para los grupos delincuenciales y para las economías de uso ilícito. En la mayoría de los casos esta población desconoce el contexto de los departamentos y los riesgos a los que se ven expuestos.

Desde el trabajo realizado por los profesionales en terreno de la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana con la población venezolana, en el contacto directo con los líderes y lideresas de origen venezolano y mediante la observación simple se ha recibido información de personas trabajando en zonas rurales donde no existe ningún tipo de comunicación telefónica ni acceso a internet. Son personas que están en fincas donde siembran y cultivan coca y hay presencia de grupos armados.

Hay que tener en cuenta que las afectaciones a la salud se interrelacionan con el derecho al trabajo y al registro. Se encontró que la precariedad laboral hace que en algunas ocasiones mujeres y hombres de nacionalidad venezolana se dediquen al trabajo sexual por supervivencia (prostitución y modelaje webcam), sin que en todos los casos tengan acceso a métodos anticonceptivos y de prevención de enfermedades de transmisión sexual.

Capítulo 3.

Vacios de protección y barreras de acceso a derechos de la población migrante y con necesidad de protección internacional

Regularización

De enero a diciembre de 2022 y luego de veintiún meses de la implementación del ETPMV, el proceso de regularización presenta las siguientes cifras:

Tabla 8. Cifras de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV)	Biométrico - Identidad digital	Permiso por Protección Temporal (PPT)
Con RUMV finalizado: 2.471.437	Registro biométrico: 1.963.864	PPT entregados: 1.492.275

Una de las mayores problemáticas identificadas es la falta de oficinas de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en las zonas de cruce, tránsito y acogida de la población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional, lo cual dificulta el acceso al salvoconducto u otros permisos de ingreso y salida. En consecuencia, las personas que optan por este mecanismo jurídico de protección deben desplazarse de forma periódica a otros municipios y departamentos fuera de su domicilio habitual, incurriendo en gastos y teniendo que disponer de tiempo laboral u oficios de los cuales derivan el sustento diario, situaciones que son complejas para ellos, pues deben trabajar y la mayor parte de ellos no cuentan con los recursos económicos suficientes para asumir esos costos. Por lo anterior, muchas personas desisten de adelantar dicha solicitud. También se han identificado demoras en los trámites, dado que pueden tardar hasta más de tres (3) años en resolver su situación y, por lo tanto, no pueden acceder a la documentación permanente.

46. <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles> consulta realizada el día: 31/12/2022

La segunda barrera radica en el difícil acceso que tienen los migrantes y refugiados situados en las zonas más alejadas del país para realizar el prerregistro migratorio, hecho que sin lugar a dudas pone en riesgo el acceso a este derecho. La mayor parte de la población venezolana dedicada a labores de agricultura no ha logrado realizar ni siquiera la primera fase del proceso ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, máxime que el plazo de inscripción en el RUMV venció el 28 de mayo de la presente anualidad.

La Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana en el ejercicio de acompañamiento al proceso del ETPMV ha identificado las siguientes dificultades, vacíos de protección y riesgo a los derechos fundamentales:

- Falta de jornadas barriales y rurales con las fases del registro biométrico y la entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT).
- Los hijos de migrantes y refugiados venezolanos que se encuentran residiendo en Colombia, pero que nacieron en terceros países.
- Falta de ajustes en los sistemas o plataformas de registro institucionales en sectores como educación, Sisbén, salud, etc., que no están adecuados para ingresar números del PPT; por lo tanto, se ha identificado duplicidad en números de documento de identificación de migrantes venezolanos con los números de identificación de nacionales colombianos.
- Teniendo en cuenta la vocación de permanencia de la población migrante venezolana, se han evidenciado grandes desafíos para la integración local, principalmente en materia de aseguramiento en salud e inclusión al sistema educativo, sin desmeritar temas como la inclusión laboral o los desafíos frente a la xenofobia tanto en funcionarios públicos como en la ciudadanía.
- Actualmente, otro vacío de protección es la demora en la entrega del PPT. Se están generando retrasos en los documentos por parte de migración, pues existen casos de personas que llevan más de ocho (8) meses de haber realizado la solicitud y cumplir con todas las etapas, pero a la fecha no se les ha hecho entrega del documento.
- Al momento de socializar y capacitar a los funcionarios de las diferentes instituciones en el ETPMV, muchos de ellos desconocen su alcance, lo que hace que se convierta en una barrera de acceso para los servicios ofertados; algunos se resisten a aceptarlo como documento válido para realizar trámites, como la apertura de cuentas y afiliación en salud.

- La falta del documento en físico continúa siendo una barrera de acceso para una vinculación laboral formal que les permita tener todas las prestaciones sociales de ley y acceder a la afiliación en salud a través del régimen subsidiado, siendo esta última una de las dificultades más grandes, debido que les imposibilita la atención médica especializada y los procedimientos que requieren.
- El ingreso permanente de población irregular sin el cumplimiento de los requisitos advierte nuevos desafíos, dado que no podrán obtener el PPT. En ese sentido solo queda utilizar la solicitud de asilo en los casos en que se deba garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad de esta población, dejando sin protección internacional a un número significativo de personas que ingresen al país.
- Se observa que el desconocimiento que tiene la población migrante venezolana de las acciones y procedimientos necesarios para acceder a los servicios después de tener el Permiso por Protección Temporal es muy alto.

Desde la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana se realizan actividades de promoción y divulgación del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPMV) junto con el desarrollo de jornadas en apoyo al prerregistro con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organizaciones de derechos humanos y agencias de cooperación internacional. También se brinda orientación y asesoría en temas relacionados con el acceso a rutas de derechos con la intención de dirigir un apoyo presencial a la población venezolana que más lo necesita.

Capítulo 4.

Riesgos asociados a los procesos migratorios

En su mayoría, los riesgos reportados asociados a los procesos migratorios se relacionan con el “aprovechamiento” de la situación de vulnerabilidad que trae consigo la migración forzada. Entre los más frecuentes están:

- i. utilización por parte de bandas criminales nacionales e internacionales;
- ii. trata de personas;
- iii. tráfico de migrantes;
- iv. explotación sexual;
- v. explotación infantil;
- vi. inmersión por estado de vulnerabilidad en economías ilegales;
- vii. explotación laboral, y
- viii. discriminación y estigmatización de la migración forzada (xenofobia y aporofobia), entre otras situaciones, que ponen en riesgo su vida, seguridad e integridad.

Capítulo 5.

Actuaciones defensoriales

La Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana en el transcurso del 2022 implementó acciones defensoriales para la prevención, atención, promoción y protección de los derechos de la población migrante, refugiada, solicitante de asilo y con necesidad de protección internacional, así:

Prevención y protección

Se han llevado a cabo 7.496 misiones humanitarias para la prevención, protección y atención a la población migrante, refugiada y con necesidad de protección internacional. Durante las jornadas se ha brindado atención de casos, asesorías, atención especializada y remisión a entidades públicas locales, o no gubernamentales, garantizando el acceso a derechos y activando la ruta de atención de la población migrante y/o personas con necesidad de protección internacional.

Promoción y divulgación

Se desarrollaron 232 talleres de capacitación sobre derechos de la población en movilidad humana, dirigidos a 3022 servidores públicos con el propósito de incidir ante las autoridades para el cumplimiento de las políticas públicas de atención, la gobernanza migratoria y fortalecer la respuesta y acceso a derechos de las personas migrantes, refugiadas y con necesidad de protección internacional en el territorio nacional.

Así mismo, se llevaron a cabo 373 actividades de promoción y divulgación que beneficiaron a 7.583 personas migrantes, refugiadas y con necesidad de protección internacional junto con las comunidades de tránsito y acogida. Finalmente, se realizó el Foro sobre movilidad humana por efectos asociados al cambio climático, que contó con la participación de 100 asistentes de entidades gubernamentales y territoriales, agencias de cooperación, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales y comunidades desplazadas y refugiadas por la acción climática.

Atención y trámite

Se realizaron 907 jornadas de atención especializada descentralizadas y se brindó atención a un total de 28.354 personas migrantes y con necesidad de protección internacional. Las atenciones más demandadas tienen que ver con salud, registro e identificación, trabajo, educación y Estatuto Temporal por Protección. Se hizo la caracterización de 243 familias migrantes y refugiadas venezolanas con vocación de permanencia en el municipio de Necoclí, Antioquia, actividad que contó con más de 10 organismos humanitarios y la administración municipal.

Conclusiones

- Las principales necesidades de la población migrante, refugiada y con necesidad de protección internacional son la seguridad alimentaria, acceso a medios de vida, salud, educación, y condiciones óptimas de vivienda y habitabilidad.
- La situación de movilidad humana de esta población migrante, refugiada y con necesidad de protección internacional dificulta su identificación y localización, por lo que se requieren medidas conducentes para brindar una respuesta coordinada entre las autoridades del orden nacional y territorial. La finalidad es garantizar acceso a oferta social que facilite su asentamiento e integración local junto con las comunidades de acogida.
- La población migrante con mayor vulnerabilidad tiene un alto riesgo de vinculación a economías ilícitas, reclutamiento forzado, explotación sexual, mendicidad, explotación laboral y violencia basada en género (VBG). Todos estos riesgos se agudizaron en el marco de las medidas gubernamentales de aislamiento preventivo ante la pandemia por COVID-19.

Recomendaciones

- Seguir trabajando en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las autoridades del orden nacional y territorial con el fin de garantizar la integración local a la población migrante y con necesidad de protección internacional.
- Realizar incidencia en el ámbito nacional con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, buscando la inclusión y reconocimiento cuando las personas inmersas en los movimientos migratorios mixtos hayan sufrido los hechos victimizantes contemplados en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.
- Seguir trabajando en el fortalecimiento, gestión y articulación con cooperación internacional e institucionalidad local de casos de población migrante o con necesidad de protección internacional en tránsito y con vocación de permanencia regularizada e irregular para el acceso, garantía de derechos y asistencia humanitaria.
- Seguir fortaleciendo el tejido comunitario con la población de acogida para la protección de la integridad y vida de los refugiados provenientes de Venezuela.
- Fortalecimiento de todo el profesorado en materia del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV) junto con la socialización y sensibilización sobre las crisis migratorias, deberes y derechos de la población migrante, refugiada y otras personas con necesidad de protección internacional.
- Incidir ante las autoridades territoriales para que en los planes de desarrollo municipales y departamentales se incluyan estrategias para la prevención de la discriminación por xenofobia y aporofobia.

Bienvenidos a COLOMBIA



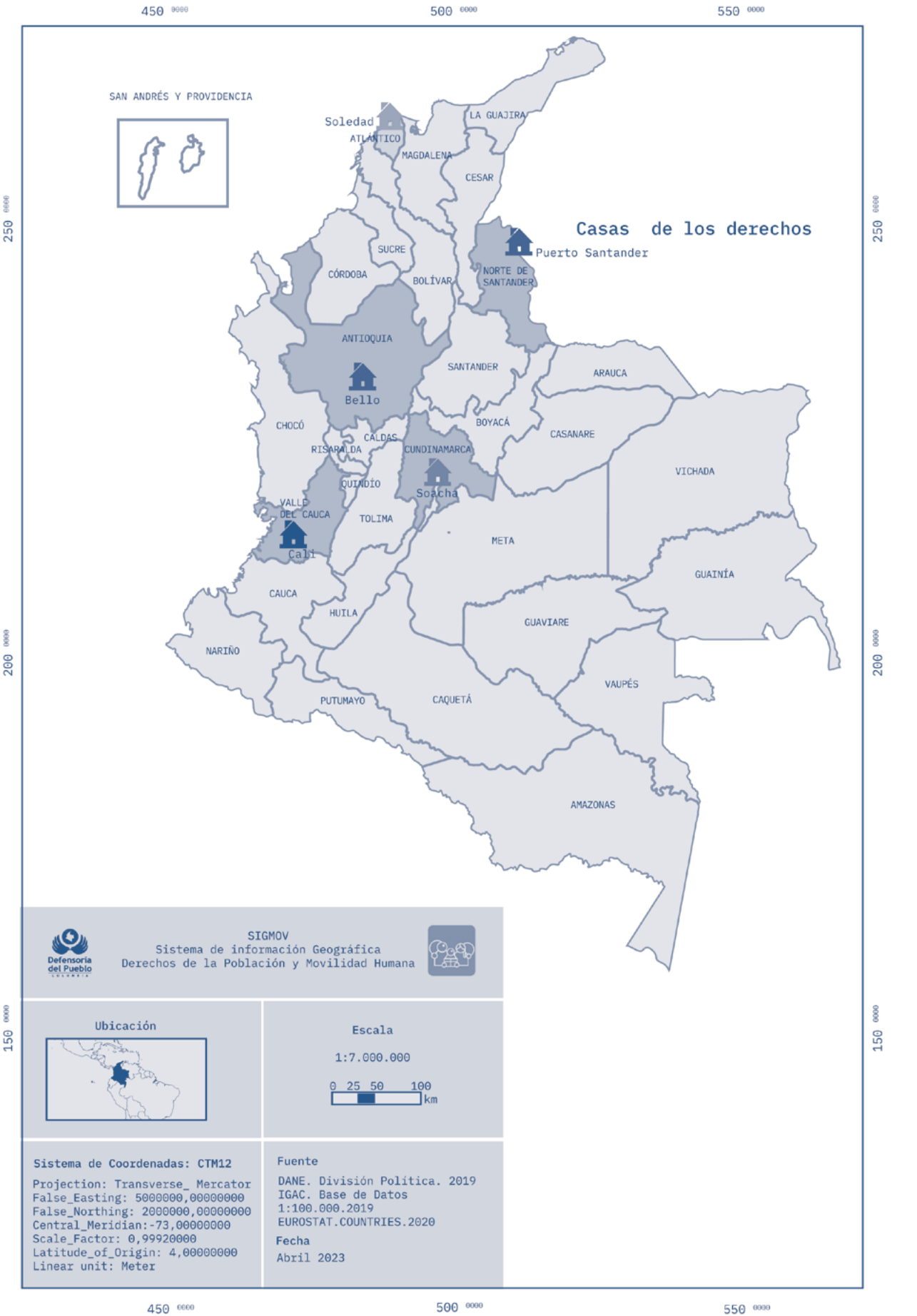
III.

Casas de los Derechos

La estrategia Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo se constituyó desde el 2005 como una apuesta de la entidad para acompañar, fortalecer y restablecer los derechos de la población víctima del conflicto armado, población desplazada y vulnerable, comunidades en situación o riesgo de desplazamiento forzado, así como de población migrante con necesidad de protección internacional.

La estrategia busca unir con esfuerzos de la Defensoría del Pueblo las líneas de atención, y dejar capacidades instaladas sobre aquellos territorios con mayor afectación, bajo cuatro premisas esenciales:

- i. Permanencia en el territorio.
- ii. Articulación y seguimiento de la actuación de las entidades territoriales.
- iii. Fortalecimiento de los liderazgos individuales y colectivos.
- iv. Empoderamiento de las comunidades, a partir de la apropiación del conocimiento de la garantía y acceso a sus derechos fundamentales, como de aquellos de protección internacional.



Fuente: Defensoría del pueblo, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Principales acciones de impacto

Las principales gestiones se adelantaron en los municipios en donde se encuentran ubicadas las Casas de los Derechos y que tienen alta incidencia de los grupos armados ilegales en los territorios. Se desarrollaron actividades relacionadas con el acceso a derechos como salud, educación y trabajo, sobre la condición de irregularidad de la población migrante y las limitaciones en la atención de las entidades territoriales.

Las situaciones de riesgo más relevantes evidenciadas para la vigencia del 2022 en cada uno de los territorios donde hace presencia la estrategia no solo permitieron dimensionar el impacto de sus acciones, sino que, además, definieron el alcance en el marco del acompañamiento. A continuación se presentan algunas de las acciones realizadas en cada una de las Casas de los Derechos:

Casa de los Derechos de Soledad

- Elaboración e impulso de acciones de tutela con la finalidad de que los migrantes accedan a servicios médicos especializados en casos puntuales como enfermedades terminales, de alto costo o huérfanas.
- Articulación con la Secretaría de Educación, ACNUR y UNICEF para la realización de tres jornadas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes escolarizados y que se encuentran registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), para solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT).
- Realización de jornadas de capacitación bimestrales a funcionarios de las diferentes instituciones sobre el Permiso por Protección Temporal (PPT) y sus alcances.
- Consolidación de los tres procesos de fortalecimiento comunitario abandonados por la Casa de los Derechos, donde converge población migrante, retornada, desplazada, vulnerable y de acogida del municipio de Soledad (Proceso de jóvenes del barrio Ferrocarril, proceso de mujeres lideresas y proceso de Café Tertulia).

Casa de los Derechos de Granizal

- Construcción de espacios de protección para niños y niñas; acción articulada con la Fundación Huellas que incluyó también actividades de prevención dirigidas a la población víctima del conflicto armado y con necesidad de protección internacional, así como de fortalecimiento a mujeres.
- Fortalecimiento comunitario, construcción de apuestas y retos para empoderamiento de mujeres lideresas de Granizal.
- Fortalecimiento comunitario al proceso “Armonizarte”, dirigido a niños víctimas del conflicto armado y con necesidad de protección internacional, con la finalidad de impulsar y desarrollar espacios de formación sobre los derechos básicos de los niños a través de una guía didáctica creada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Actividades en articulación con el Alto Comisionado para las Naciones Unidas (ACNUR) y la UARIV, dirigidas a víctimas del conflicto armado y con necesidad de protección internacional en el marco de la acción de prevención de riesgo, acercamiento de la prestación del servicio y la oferta institucional ofrecida por la Casa de los Derechos para la comunidad del territorio.
- Durante el tercer trimestre del año se realizaron dos jornadas de atención a más de 400 usuarios, en articulación con el Comité Internacional de Rescate (IRC), para el fortalecimiento de los liderazgos comunitarios.
- Durante el segundo semestre del año se implementó la estrategia “Elevando mis Derechos”, acción de prevención del riesgo y el reclutamiento forzado en la vereda Granizal dirigida a 150 niños, niñas y adolescentes del territorio.

Casa de los Derechos de Soacha

- Red comunitaria Juntas Podemos, como una iniciativa de base comunitaria que tiene como fin la integración local de migrantes venezolanas a través de encuentros basados en metodologías socioafectivas, con enfoque en derechos humanos y mecanismos de participación.
- Estrategia Cultivando Nuestras Raíces, que es un camino comunitario que cuenta con 7 años de experiencia dentro del territorio. Su principal objetivo es ser un espacio protector para las personas mayores que, en su mayoría, han sido víctimas del conflicto armado, recuperando así sus saberes en cuanto al cuidado de la tierra y reconstruyendo el tejido social e integración comunitaria.
- Espacio protector para niños, niñas y adolescentes en alianza con la Corporación Infancia y Desarrollo, con quienes se promovió un espacio de educación en emergencias dentro del territorio.
- Espacio protector para 40 mujeres, realizado en alianza con el Comité Internacional de Rescate (IRC). Se crea un espacio físico dotado de muebles y ayudas pedagógicas para la atención grupal e individual de mujeres con necesidad de protección.

Casa de los Derechos de Aguablanca

- Para el segundo semestre del 2022 se desarrollaron jornadas descentralizadas de atención en los barrios cercanos de la zona de Aguablanca, donde se llevó la oferta de atención jurídica y psicosocial a la población en movilidad humana.
- Con el apoyo de la alianza entre la Defensoría del Pueblo y el socio estratégico Heartland Alliance International (HAI), se realizó, entre otras actividades de impacto, la incidencia jurídica con acciones constitucionales para la protección y garantía de derechos como acciones de tutela, derechos de petición, incidentes de desacato, recursos administrativos contra las resoluciones de no inclusión y de suspensión de ayudas humanitarias, solicitudes de priorización de pago de indemnizaciones y requerimientos generales dirigidos a la Unidad de Víctimas.
- Alianza en el territorio con organizaciones como Movimiento Nacional de la Dignidad Afrocolombiana (MODIAFRO) y la Asociación de Campesinos Desplazados Construyendo Futuro (ASOFUTURO) en el marco de la integración social con espacios de productividad y emprendimiento para población desplazada y migrante.
- Articulación con el SENA a partir del segundo semestre de 2022 para el desarrollo de procesos de formación en productividad, emprendimiento y medio ambiente, dirigidos a población desplazada en el marco del conflicto armado y población migrante venezolana.
- En el marco de la promoción y divulgación de derechos y la demanda del territorio, se articuló con las diferentes organizaciones a las que se les hace acompañamiento desde la Casa de los Derechos y se logró consolidar un grupo de 45 personas para el primer curso de medio ambiente, manejo de residuos y reciclaje que se ha desarrollado en este espacio de las casas, lo cual, entre otros, dará pautas a la población focalizada para su autoprotección y salubridad.

Casa de los Derechos de Puerto Santander

- Se adelantaron constantes acciones para fortalecer, empoderar y orientar a los sujetos objeto de nuestra atención, convencidos de que las personas empoderadas, fortalecidas y con conocimientos son menos vulnerables, y con el claro mensaje de que lo aprendido se debe reproducir. Dicha tarea se ha ejecutado con una perfecta armonía entre entidades gubernamentales y no gubernamentales siempre enfocados en el mismo objetivo que es la defensa, promoción y divulgación de derechos.
- La Casa de los Derechos se ha convertido en un espacio protector donde convergen distintas organizaciones encaminadas a proteger y promover derechos. La estrategia ha sido un escenario de articulación con entidades gubernamentales y no gubernamentales que tienen como finalidad la defensa de los derechos.
- La alianza con cooperantes como el Comité Internacional de Rescate (IRC) para adelantar procesos psicosociales a la población sujeto de atención ha generado el fortalecimiento de comunidades, produciendo espacios de empoderamiento y liderazgos.

Gestiones defensoriales

En el 2022 se adelantaron 26.191 atenciones especializadas en las diferentes entidades territoriales en las cuales operan estas casas, como se observa a continuación:

- 1. Casa de los Derechos de Soledad: 8.356.
- 2. Casa de los Derechos de Granizal: 4.194.
- 3. Casa de los Derechos de Soacha: 5.281.
- 4. Casa de los Derechos de Aguablanca: 2.234.
- 5. Casa de los Derechos de Puerto Santander: 6.126.

Situaciones de riesgo para las comunidades

Advertir sobre las principales situaciones de riesgo evidenciadas para la vigencia del 2022 en cada uno de los territorios donde hace presencia la estrategia no solo permitió dimensionar el impacto de sus acciones, sino que además definió el alcance en el marco del acompañamiento. Observemos:

- 1. Incidencia de los grupos armados ilegales en los territorios: La presencia de estructuras criminales en los puntos de frontera como Puerto Santander, así como las advertencias de la Alerta Temprana 010 de 2021, que dio cuenta de la expansión de actores armados en territorios como en Soacha, o el mismo control social que ejercen en el diario acontecer de las comunidades, como es el caso de Granizal, de un lado, lesionó los liderazgos locales, fracturó la cohesión social, obligando a las familias a abandonar sus territorios, y ha sumergido a la población migrante en círculos de desprotección, vulnerabilidad y dificultades de acceso a derechos básicos como salud, educación, trabajo, entre otros.
- 2. Acceso a derechos como salud: Con preocupación se advierte sobre los altos índices de pobreza en Granizal y las dificultades de acceso a los servicios básicos. Esta problemática se extiende a las debilidades institucionales en la prestación del servicio de salud, especialmente de la población migrante que debe acudir, como en Soacha, a la atención médica no formal o automedicación para solventar sus necesidades sobre el particular.

3. Acceso a derechos como educación y trabajo: Cuando de acceder a la educación se trata, dados los trámites legales en el marco de la legislación colombiana para la vinculación a instituciones educativas, el proceso de escolarización se convirtió en una barrera y, por consiguiente, en una dificultad para acceder al derecho, lo que, en muchos casos, llevó a esta población a desistir. Por último, la oferta en los mercados laborales estuvo alrededor del comercio informal en campos como servicios generales, construcción, venta ambulante y alimentación.
4. Condición de irregularidad de la población migrante: Las Casas de los Derechos identificaron las dificultades de acceso a derechos como salud, solicitud de asilo, trabajo digno, desescolarización de niñas y niños venezolanos, principalmente por su situación de irregularidad; incluso, dificultades de acceso a medios tecnológicos para el preregistro en el Estatuto. Escenarios como los de Soledad y Granizal advirtieron de estos vacíos de derechos, que se entrelaza con el devenir histórico de violencia existente en estos territorios.
5. Limitaciones en la atención de las entidades territoriales: A través de las Casas de los Derechos, la entidad advirtió las dificultades de las administraciones municipales frente a la atención y asistencia para la población desplazada y migrante. Para el caso de Granizal, se advirtió de la carencia de una política pública clara y contundente para la atención sobre estas materias. Por otro lado, la participación de las oficinas de cooperación internacional en la atención de población migrante, por ejemplo, muchas veces es entendida por las mismas administraciones como una responsabilidad eludible o que podría no ser de primer orden, dado el apoyo de estos organismos.

Conclusiones

- La Defensoría del Pueblo alerta sobre la persistencia de los riesgos contra la vida, libertad de locomoción y la paz de los territorios del país donde hace presencia la estrategia Casa de los Derechos. Reitera, asimismo, su preocupación, pues estas dinámicas de vulneración de derechos pueden desbordar las atenciones y trámites del Ministerio Público.
- La entidad llama la atención sobre la falta de formación y conocimiento débil de algunos funcionarios de entidades del Estado presentes en el territorio sobre las rutas, los derechos que le asisten a la población sujeto de atención de la estrategia, así como del registro y validación del Estatuto; realidad que afecta la garantía de derechos.
- La Defensoría del Pueblo ve con preocupación el creciente número de población migrante que diariamente ingresa al territorio nacional bajo condiciones de irregularidad, exponiéndose a riesgos contra su vida, libertad e integridad, sin acceso a servicios y condiciones mínimas de subsistencia en el territorio nacional.

Recomendaciones

- Requerir a las entidades del nivel nacional y territorial mayor participación en los espacios de articulación institucional a los cuales son convocados y en los que se trabajen las acciones tendientes a garantizar los derechos de la población en movilidad humana forzada.
- Solicitar a las entidades del nivel nacional y territorial avanzar con prontitud en el diseño e implementación de estrategias y planes efectivos en el corto, mediano y largo plazo, frente a los escenarios de anticipación y mitigación de riesgos y vulneración de derechos de la población sujeto de atención de la estrategia.
- Requerir a las gobernaciones y alcaldías municipales que refuercen los procesos de divulgación de derechos de las comunidades focalizadas por la estrategia Casa de los Derechos, así como de los diferentes actores del territorio como las personerías municipales y demás entidades encargadas del seguimiento y promoción de las rutas de atención, en garantía de derechos de la población migrante, refugiada y desplazada por la violencia.
- Solicitar a Migración Colombia que amplíe los puntos visibles para la toma de huella biométrica de la población migrante, especialmente en las zonas del país en donde la presencia de esta población es masiva, como sucede en los territorios en los que se encuentra la estrategia Casa de los Derechos, como lo es Soledad (Atlántico), Puerto Santander (Norte de Santander), Granizal (Antioquia) y Soacha (Cundinamarca).



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co

ISBN: 978-958-5117-74-7



9 789585 117747