

**EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA EN EL SISTEMA DE
PREVENCIÓN Y ALERTA PARA LA REACCIÓN RÁPIDA.
SU INCIDENCIA EN LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL
ESTADO**

KAREN ANDREA HOME CHAVARRO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ D.C., 2019**

**EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA EN EL SISTEMA DE
PREVENCIÓN Y ALERTA PARA LA REACCIÓN RÁPIDA.
SU INCIDENCIA EN LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL
ESTADO**

Presentada como requisito para optar por título de
Master en Derecho en énfasis en Público en la Facultad de Jurisprudencia
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Karen Andrea Home Chavarro

Dirigido por:
Natalia Soledad Aprile

Semestre II, 2019

A Dios y a mi familia.

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento a cada persona que me animó para continuar con este trabajo de investigación y me ayudó en el trayecto para construirlo. De manera especial, a mis padres y a mi hermana, por el amor incondicional, la comprensión y el apoyo constante en cada jornada de estudio.

A mi tutora de tesis, Dra. Natalia Soledad Aprile, quien me brindó su confianza y apoyo para la elaboración de este trabajo desde el inicio de este proceso, y al Dr. Mateo Gómez Vásquez, por su orientación respecto de la labor de la Defensoría del Pueblo.

A la Universidad del Rosario por haberme permitido avanzar en mis estudios del Derecho.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
Resumen	10
Abstract	11
Introducción	12
Justificación y Marco teórico	12
Pregunta de investigación	15
Hipótesis	15
Objetivos generales	15
Objetivos específicos	16
Metodología de investigación	16
Capítulo I – La Defensoría del Pueblo	19
1.1. Origen.....	19
1.2. El Defensor del Pueblo en Colombia.....	22
1.2.1. Creación.....	22
1.2.2. Funciones.....	27
1.2.3. Estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo en Colombia.....	28
1.2.4. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistemas de Alertas Tempranas.....	30
1.3. El Defensor del Pueblo en materia de promoción y divulgación de los derechos Humanos.....	30

Capítulo II – Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia	37
2.1. Antecedentes, creación y concepto.....	37
2.2. Finalidad, objetivos y función.....	42
2.3. Pilares fundamentales.....	44
2.3.1. Perspectiva de derechos.....	44
2.3.2. Colaboración armónica.....	45
2.3.3. Imparcialidad.....	45
2.3.4. Igualdad y no discriminación.....	45
2.3.5. Oportunidad.....	45
2.3.6. Confidencialidad.....	46
2.4. Fases.....	46
2.4.1. Focalización.....	46
2.4.2. Monitoreo.....	47
2.4.3. Labor de advertencia.....	49
2.4.4. Labor de seguimiento.....	56
Capítulo III - El Rol del Defensor del Pueblo bajo la vigencia de los Decretos 2890 de 2013 y 2124 de 2017	60
3.1. Bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013.....	60
3.1.1. Antecedentes.....	60
3.1.2. Expedición, función y frecuencia de sesiones.....	72
3.2. Bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017.....	76
3.2.1. Antecedentes.....	76

3.2.2. Expedición, componentes y funciones.....	79
3.2.3. De las alertas tempranas.....	82
3.2.4. Instancias territoriales para la reacción rápida.....	91
3.2.5. Procedimiento para la reacción rápida a las alertas tempranas.....	92
3.2.6. ¿Está funcionando el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida?.....	99

Capítulo IV – La Responsabilidad Extracontractual del Estado por omisión al deber

estándar de protección estatal.....	108
4.1. De la responsabilidad extracontractual del Estado.....	109
4.2. La responsabilidad extracontractual del Estado por actos de terceros.....	115
4.3. La responsabilidad extracontractual del Estado por actos cometidos por grupos al margen de la ley.....	120
4.4. Flexibilidad en la apreciación y valoración de la prueba frente a graves violaciones de derechos humanos.....	130
4.5. La masacre de Bojayá, ejemplo de desatención de una alerta temprana.....	139
Conclusiones.....	152
Bibliografía.....	155
Anexos.....	170
Anexo 1.....	170
Anexo 2.....	187

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ART	Artículo
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
C.P.	Constitución Política
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC – EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
INDEPAZ	Instituto para el Desarrollo y la Paz.
INS	Instituto Nacional de Salud
NUM	Numeral
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
UNP	Unidad Nacional de Protección
USAID	U.S. Agency for International Development/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo fundamental analizar si el diseño y funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, creado mediante Decreto 2124 de 2017, puede tener incidencia en la disminución de las condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual por desatender el deber estándar de protección estatal y prevenir situaciones de graves violaciones a derechos humanos. Para dicho estudio, se tomó como eje el rol otorgado al Defensor del Pueblo de Colombia para la expedición de alertas tempranas bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, indagándose por el surgimiento de la figura, la implementación en Colombia, su función principal y las características fundamentales de la labor que realiza, a fin de determinar si este era vital para prevenir dichas situaciones, si el rol ejercido varió con la expedición del Decreto 2124 de 2017, si dicha modificación era necesaria y conllevaría a la disminución de condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual por omisión.

Palabras claves: Defensor del Pueblo, alertas tempranas, Sistema de Prevención y Alerta Para la Reacción Rápida.

Abstract

The Decree 2124 of 2017 created The Prevention System and Alert for Rapid Reaction. The fundamental objective of this research is to analyze the incidence of this legal system, in the diminution of judgments entered against the State for extra-contractual responsibility derived from the omission of the standard duty of care in attending and preventing violations of human rights.

The principal role analyzed, for purposes of this research, is Colombia's Ombudsman, as the individual responsible for issuing the early warnings under Decree 2890, 2013. This research focuses on the origin of his role, its implementation, and development in Colombia, and the fundamental responsibilities and characteristics of the position. Additionally, this document portrays the variations brought by the Decree 2124, 2017, whether such variations were necessary; and if so, whether the changes brought by the Decree would have an incidence in the diminution of judgments entered against the State for extra-contractual responsibility derived from the omission of the standard duty of care.

Keywords: Ombudsman, early warnings, Prevention System and Alert for Rapid Reaction.

Introducción

Justificación y Marco Teórico

La Defensoría del Pueblo es una institución que tuvo su origen en Suecia, bajo el nombre de “*Ombudsman*” y cuya función más relevante fue la de “ejercer una vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y reglamentos, y que los servidores públicos efectuaran sus tareas debidamente” (Rudholm, 1973, p. 49).

De manera paulatina, esa figura fue adoptada posteriormente por países escandinavos como Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania y en el área ibérica como España, de donde se deriva el término de “*Defensor del Pueblo*”, el cual será luego replicado por los Estados de América Latina.

Para el caso de Colombia, esta institución surgió con la Constitución Política de 1991, que la contempló en el artículo 28¹ y fue reglamentada por la Ley 24 de 1992, modificada por el Decreto Ley 25 de 2014, en el cual se establecieron las funciones del Defensor del Pueblo, la forma cómo sería elegido y quién podría serlo, así como la estructura orgánica de la institución y el carácter vinculante de sus informes, entre otros asuntos.

En atención a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 25 de 2014, a la Defensoría del Pueblo le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos. Desde el año 2003, a través de la que primero se denominó “Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado” y que después, en el año 2012, pasó a llamarse “Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistemas de Alertas Tempranas”, se verifica la información relativa a las dinámicas del conflicto armado interno y las consecuencias que tienen sobre la población civil. Para ello, se identifican los

¹ Modificado por el artículo 25 del Acto Legislativo No. 02 de 2015.

escenarios de riesgo de violaciones de los derechos humanos y se elaboran informes de riesgo dirigidos a las autoridades gubernamentales correspondientes, advirtiendo sobre la probable y futura ocurrencia de esas vulneraciones.

Hasta la expedición del Decreto 2124 de 2017 -que creó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida- el Defensor del Pueblo carecía de competencias para emitir alertas tempranas. Su función se limitaba a la expedición de un Informe de Riesgo con todas las advertencias del caso, y el Ministro del Interior emitía la alerta temprana, con base en una recomendación que realizaba la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), ente que se encargaba de valorar lo verificado por la Defensoría del Pueblo.

Ciertamente, la naturaleza y los efectos de los informes de riesgo y las alertas tempranas han sido temas relegados por la doctrina en nuestro país. Sin embargo, los primeros han sido considerados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que en sentencia del 31 de agosto de 2017c, ha considerado que el Estado debe ser declarado responsable por desatender el deber estándar de protección estatal, cuando por cualquier canal haya tenido conocimiento sobre alguna probable situación vulneradora de derechos humanos y, pese a eso, se haya mantenido indiferente a esa realidad que finalmente ocurrió.

En estos eventos, según la Alta Corte, se configura “una responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios” (2017c, párr. 14.10). Pero, ¿cuáles son esos medios que le permiten al Estado tener ese conocimiento preventivo sobre algún riesgo extraordinario? Uno de ellos, según el pronunciamiento del Consejo de Estado, podría ser el Informe de Riesgo de la Defensoría del Pueblo en razón al principio de “flexibilidad en la apreciación y valoración de los medios probatorios frente a graves violaciones de derechos humanos”.

En este contexto, a partir de la suscripción del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto Ley 895 de 2017) que contempló que el Gobierno Nacional con la coordinación de la Defensoría del Pueblo debía reglamentar el “Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida” (artículo 17), lo cual finalmente ocurrió mediante Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017. En este se modificó esencialmente la función del Defensor del Pueblo con relación a la emisión de las alertas tempranas, en tanto pasó de emitir Informes de Riesgo que evaluaría el CIAT, a ser quien de manera autónoma las expide y que deberán ser acogidas, mediante medidas preventivas y de reacción rápida, por el Gobierno Nacional (conf. artículo 8).

Sin dudas, la novedad tan significativa de la función del Defensor del Pueblo con relación a la emisión de las alertas tempranas y el prácticamente inexistente abordaje doctrinario que ha tenido este tema, motivan la realización de este trabajo investigativo. El problema central radica en determinar si en atención al contexto tan crítico como el que ha vivido Colombia a lo largo de su historia más reciente, el papel del Defensor del Pueblo dentro del proceso para la emisión de las alertas tempranas debía ser revisado en cuanto a atribuirle la autonomía para expedirlas, y si la modificación implementada mediante el Decreto 2124 de 2017 responde a esa necesidad.

Si bien es cierto que esta institución, desde su génesis, fue concebida como un ente que emite recomendaciones de carácter *preventivo* y *no vinculante* para las autoridades públicas, también lo es que, en el marco de un contexto específico y adaptado a las necesidades del país, tuvo que ser necesario reconsiderar esta función, así como la naturaleza, los efectos y la utilidad de los informes de riesgo que elaboraba.

Cabe destacar que en innumerables casos judiciales el Estado colombiano ha sido y es declarado responsable por violaciones a los Derechos Humanos. Esta situación nos obliga a

explorar la necesidad que existía de revisar el rol del Defensor del Pueblo en la emisión de alertas tempranas, y que, al parecer, se intentó conjurar con la expedición del Decreto 2124 de 2017, bajo la hipótesis inicial de que la obligatoriedad de la función de la Defensoría del Pueblo conllevaría a la disminución de condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual por desatender el deber estándar de protección que se le exige.

Pregunta de investigación

¿El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida podría incidir en las condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual?

Hipótesis

La hipótesis que se plantea en esta investigación, conforme lo anteriormente explicado, es que el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, diseñado a partir del Decreto 2124 de 2017, incide en la disminución de las condenas por daños y perjuicios contra el Estado al atenuar y prevenir situaciones de graves violaciones a derechos humanos.

Objetivos

Objetivo principal. Determinar si el diseño y funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida puede tener incidencia en la disminución de las condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual por desatender el deber estándar de protección estatal y prevenir situaciones de graves violaciones a derechos humanos.

Objetivos específicos

1. Describir la figura del Defensor del Pueblo desde sus orígenes, la manera cómo se implementó la figura en Colombia y la naturaleza de los Informes de Riesgos que elabora.
2. Determinar el efecto útil de los Informes de Riesgo que emite el Defensor del Pueblo en la situación actual de Colombia.
3. Establecer las razones por las que, pese a no tener vinculatoriedad, los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo son considerados como sustento probatorio en los procesos de responsabilidad extracontractual contra el Estado, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
4. Identificar la naturaleza del deber estatal de proteger los derechos humanos y prevenir sus violaciones.
5. Explicar la importancia de la creación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.
6. Analizar el rol del Defensor del Pueblo dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida para disminuir las condenas contra el Estado por responsabilidad extracontractual por omisión.
7. Determinar la naturaleza jurídica de las alertas tempranas que emite el Defensor del Pueblo de Colombia dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

Metodología de investigación

En los términos de Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio (2014), la metodología de la investigación que principalmente guiará este trabajo será de tipo exploratoria. En principio, se realizará el estudio jurídico de la institución de la Defensoría del Pueblo, así como

del Sistema de Alertas Tempranas y los Informes de Riesgo que emitía bajo el Decreto 2890 de 2013, y de la función que le fue contemplada dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida. Posteriormente, a partir del análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se examinarán las situaciones en que se ha resuelto declarar responsable extracontractualmente al Estado por desatender el deber estándar de protección estatal y la influencia que en estos casos han tenido las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo. Esto nos permitirá, luego, determinar si el hecho que, dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, la Defensoría del Pueblo sea quien emite la alerta temprana, conllevaría a la disminución de las condenas de responsabilidad extracontractual contra el Estado.

En consecuencia, las variables a examinar son la Defensoría del Pueblo, el Sistema de Alertas Tempranas, los Informes de Riesgo, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y la responsabilidad extracontractual del Estado por faltar al deber de protección estatal.

El componente esencial de la investigación será de tipo documental con la consulta de documentos (i) académicos, como libros o artículos científicos que traten las variables identificadas, (ii) del marco normativo regulador de la institución de la Defensoría del Pueblo, del Sistema de Alertas Tempranas y el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, (iii) oficiales de las principales autoridades nacionales e internacionales que investigan la forma cómo los Estados deben velar por garantizar los derechos humanos de su población y, en consecuencia, prever y evitar las posibles situaciones vulneradoras. Y, por último, (iv) de la jurisprudencia que ha desarrollado la manera en que el Estado se ve obligado a responder en casos de responsabilidad extracontractual por desatender el principio reseñado.

De igual manera y en virtud a la variación de la normativa respecto de la autonomía para emitir las alertas tempranas y la integración de la Defensoría del Pueblo al Sistema de Prevención y Alerta

para la Reacción Rápida resulta imperioso acudir al acercamiento con fuentes primarias, como es el caso del Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los DDHH y D.I.H., con el objeto de obtener una orientación ilustrativa de la manera como la Defensoría del Pueblo se ha adaptado a la modificación normativa enunciada.

Capítulo I

La Defensoría del Pueblo

1.1. Origen. La Defensoría del Pueblo es una institución que tuvo su origen en Suecia, bajo el nombre de “*Ombudsman*”, palabra sueca que hace referencia a una persona que actúa como vocero o representante, con la tarea de cuidar los intereses de otra (Viñas, 2003, p. 361).

El surgimiento de esta figura se remonta al siglo XIII en Suecia, donde la administración y la justicia dependían del rey y se ejercían en su nombre, por tal motivo, el monarca sueco en 1719, creó el *Justitiekansler* para que este le tuviera informado de las actividades de los jueces y los funcionarios (Pérez, 1979).

Sin embargo, en 1720 comenzó en Suecia lo que se conoce como “Era de la Libertad”, la cual tuvo como característica principal el desplazamiento del poder político del monarca al parlamento y, por tal razón, el *Justitiekansler* pasó a ser un mandatario del Parlamento Sueco y supervisaba en su nombre la justicia y la administración, y pese a que posteriormente, se restableció el poder real, esto repercutió hasta la Constitución de ese país del año 1809 (Pérez, 1979).

La Constitución Sueca de 1809, se inspiró en el principio de “El poder ejecutivo para el Rey, el control para el *Riksdag*”. Bajo ese contexto, el Parlamento exigió la creación del *Justitieombudsman*, quien con funciones casi idénticas a las del *Justitiekansler* -que continuaba dependiendo del rey-, sería nombrado por el *Riksdag* y, posteriormente, publicaría un informe de las actividades que hubiese materializado, durante el intervalo de las sesiones parlamentarias (Pérez, 1979).

La persona que se convirtiera en *Justitieombudsman* debía ser una persona imparcial, capaz, versada en el derecho y con experiencia como juez. El cargo era incompatible con cualquier otro puesto y era elegido por el *Riksdag*, a través de una comisión que se creaba especialmente para ese

efecto, la cual se componía de manera cuidadosa para evitar las interferencias de los partidos (Viñas, 2003).

De igual manera, al *Justitieombudsman* se le encargó de recepcionar las demandas y quejas que los ciudadanos interpusieran de conformidad con el derecho de petición que se había extendido por Europa. Sin embargo, como quiera que esta figura nació para cubrir la ausencia del Parlamento y, por tal motivo, no podía acudir a él para denunciar las actividades presuntamente ilegales de la administración, se le otorgó la posibilidad de acusar a los funcionarios ante los Tribunales de la época (Pérez, 1979).

En ese sentido, para Pedro Carballo Armas (2010), con la creación de esta figura lo que se pretendía era “garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración a través de un representante del pueblo, elegido por el Parlamento, aunque independiente del mismo” (p. 436). Por lo que fue concebido como un funcionario independiente y no influido por partidos políticos, que representaba a la legislatura y, por lo general, que vigilaba a la administración, además de ocuparse de las quejas que el público interponía contra las injusticias y los errores que pudiesen cometer los funcionarios de la administración (Rowat, 1973).

Sin embargo, según Alberto Pérez Calvo (1979), en el artículo “Aspectos Constitucionales del Defensor del Pueblo”, el Ombudsman va a sufrir una doble evolución, por cuanto si bien en principio surgió como una institución que se encargó de la vigilancia del rey, con el paso del tiempo se convirtió en supervisora de las actividades de la administración y de la justicia. De igual manera y de forma paulatina, se le disminuyó el poder acusatorio que ostentaba cuando fue creado para darle lugar a las actuaciones no contenciosas.

Así las cosas, se establece que la función más relevante del *Ombudsman* fue la de “ejercer una vigilancia general para asegurar que se cumpliera con las leyes y reglamentos, y que los servidores

públicos efectuaran sus tareas debidamente” (Rudholm, 1973, p. 49), además de “supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos y entes privados que adelantan tareas propias del Estado, para que en proceso de la administración sean plenamente respetados” (Córdoba, 1992, p. 57).

Bajo esta visión, surgió en Suecia el “*Ombudsman*”, quien convertido en un “comisionado parlamentario” (Armas, 2010, p. 436), le correspondía la supervisión de las actividades de la administración, de cuyo resultado emitía un informe que tenía la característica principal de no ser vinculante, pero pese a eso, eran por lo general, obedecidas por cuanto en estos dejaba constancia de su labor y de las posibles reformas legislativas que consideraba indispensables (Armas, 2010).

De manera paulatina, esa figura fue adoptada, posteriormente, por países escandinavos como Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania y en el área ibérica como España, de donde se deriva el término de “*Defensor del Pueblo*”, el cual sería luego replicado, a partir de la década de los noventa, por los Estados de América Latina, en donde tuvo que adaptarse a los indistintos ordenamientos jurídicos que pretendían adoptarla, sin perder la esencia con la que había sido surgido en el país escandinavo (Armas, 2010).

Esa recepción tardía por parte de los Estados de América Latina podría deberse a diversos factores, entre los que es dable señalar (i) la escasez de los estudios en castellano sobre la institución del “*ombudsman*”, (ii) la reducida difusión de la figura, (iii) la complejidad de la expresión “*ombudsman*”, la cual no explica totalmente los alcances con los que fue contemplada en su país de origen, y (iv) la mínima relación con la tradición jurídica de los países del sur de América (Fix Zamudio, 2013).

No obstante, los diferentes percances para la implementación, diferentes organizaciones surgieron con la finalidad de promover la introducción del Ombudsman en los países de América

del Sur, tal es el caso del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo (ILO) que surgió en 1983, con la finalidad de “coordinar los esfuerzos dedicados al estudio, promoción y creación del Ombudsman en los distintos países de América Latina” (Yupanqui, 2010, p. 482).

O, la Asociación Iberoamericana del Ombudsman-Defensor del Pueblo, la cual surgió en 1992, con el objetivo de “promover la difusión e institucionalización del Ombudsman o Defensor del Pueblo en Iberoamérica” (Yupanqui, 2010, p. 482). Acto seguido, se creó en 1995, la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), para “fomentar las relaciones de cooperación entre los defensores iberoamericanos, fortalecer la cultura de los derechos humanos, apoyar la promoción del Ombudsman en los países de la región, entre otros aspectos” (Yupanqui, 2010, p. 482).

Por último, los Defensores del Pueblo de la región andina se asociaron y crearon en 1998, el Consejo Andino de Defensores del Pueblo con el objeto de “estrechar la cooperación entre las Defensorías andinas, apoyar la incorporación en los países que aún no cuenta con dicha institución y difundir sus actividades” (Yupanqui, 2010, p. 482).

Fue así, como se contribuyó para que los Estados se percataran de la relevancia de contar con una institución como la del Defensor del Pueblo, siguiendo el ejemplo de los países europeos, que fueron los primeros en adoptar y replicar la institución surgida en Suecia (Yupanqui, 2010), como quiera que se hace necesario en sociedades democráticas avanzadas en donde cada vez más, se requieren instancias con autoridad que limiten y controlen (Viñas, 2003).

1.2. El Defensor del Pueblo en Colombia.

1.2.1. Creación. El Estado Colombiano en la Constitución Política de 1991, implementó “un conjunto de instituciones novedosas en materia de derechos humanos enmarcadas por principios y valores de un Estado social que protege a las personas en su dignidad y dimensión

cultural” (Pérez Portillo, 2008, p. 110), entre las cuales, se encontró la Defensoría del Pueblo, una institución que surgió con la finalidad de promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos y, además, en los términos de Volmar Pérez Ortiz y Miguel Polo Rosero (2012), con la función de:

(i) orientar e instruir a todas las personas en el ejercicio y defensa de sus derechos; (ii) divulgar los derechos humanos y recomendar políticas para su enseñanza; (iii) interponer acciones para la defensa de los derechos constitucionales, sin perjuicio del derecho que les asiste a los interesados; y (iv) organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley. (p. 281).

Esta institución, se contempló en el artículo 281² de la Constitución Política de Colombia de 1991, reglamentada por la Ley 24 de 1992 y modificada por el Decreto 25 de 2014, en la cual se establecieron las funciones del Defensor del Pueblo, la forma cómo sería elegido y quién podría serlo, así como la estructura orgánica de la entidad y el carácter vinculante de sus informes, entre otros asuntos.

En ese contexto, en el Decreto 25 de 2014, que modificó la Ley 24 de 1992, se contempló en principio, que la Defensoría del Pueblo era un organismo, autónomo administrativa y presupuestalmente, que formaba parte del Ministerio Público, ejercía sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le correspondía esencialmente, velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos (art. 1°).

No obstante, mediante el Acto Legislativo 02 del 1 de julio de 2015, se modificó el artículo 281 de la Constitución Política y se estableció que el “Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones

² Modificado por el artículo 24 del Acto Legislativo No. 02 de 2015.

de manera autónoma” (art. 24), dejando de esta forma, de integrar el Ministerio Público, tal como previamente se había reseñado.

El Defensor del Pueblo, funcionario que preside la entidad, sería elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, de terna elaborada por el Presidente de la República (Constitución Política, 1991, artículo 281). Sin embargo, la Constitución Política no determinó las cualidades o requisitos que debía reunir la persona que pretendiera ocupar el cargo.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C – 487 de 1993³, consideró que si bien la Constitución Política no había establecido las cualidades para ser elegido y desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo, tal como sí se había hecho para ser Presidente de la República (art. 191 C.P.), o para ser senadores (art. 172 C.P.), representantes (art. 177 C.P.), entre otros funcionarios, “los antecedentes constitucionales indican que en la Asamblea Constituyente la mayoría de los proyectos se inclinaban a que el Defensor del Pueblo reuniera las mismas calidades exigidas a los magistrados de las altas corporaciones de justicia” (p. 11).

Bajo la anterior consideración, la Corte Constitucional en esa sentencia de constitucionalidad, concluyó:

Que la Carta no haya mencionado expresamente requisitos ni calidades para el Defensor del Pueblo no significa en modo alguno que haya excluido la posibilidad de que el legislador los estableciera, así no exista una delegación expresa (...). Si la Constitución establece como de competencia del legislador lo referente a la definición y regulación de los elementos dichos tratándose del máximo organismo del Ministerio Público, no se encuentra razón alguna para sostener que no pudiera la ley cumplir idéntica función en cuanto a la Defensoría del Pueblo cuando al respecto la Constitución ha callado. Así, pues, a juicio de la Corte, los requisitos para ejercer aquellos cargos respecto de los cuales el

³ Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Mediante el cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad propuesta contra el artículo 3° de la Ley 24 de 1992.

Constituyente ha guardado silencio no son otros que los fijados por el legislador, en virtud de la cláusula general de competencia. (p. 14).

Por lo anterior, se declaró la exequibilidad del artículo 3° de la Ley 24 de 1992, el cual consagró que el Defensor del Pueblo debía reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, contempladas en el artículo 232 de la Constitución Política, es decir, deberá ser (i) colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, (ii) abogado, (iii) no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, y (iv) haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

De igual manera, no podría ocupar este cargo quien (i) haya sido condenado por sentencia judicial ejecutoriada a pena privativa de libertad, excepto por delitos políticos o culposos, (ii) en proceso disciplinario haya sido excluido del ejercicio de la profesión, (iii) se halle en interdicción judicial, (iv), haya sido objeto de resolución acusatoria, debidamente ejecutoriada, salvo si aquella se profirió por delitos políticos o culposos y (v) sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los Representantes a la Cámara que intervienen en su elección, con el Procurador General de la Nación y con el Presidente de la República o quien haga sus veces que intervenga en su postulación (Ley 24, 1992, artículo 3).

Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 24 de 1992, las opiniones, informes y recomendaciones que realice el Defensor del Pueblo, tienen la fuerza que les proporcionan la Constitución Política, la ley, la sociedad, su independencia, sus

calidades morales y su elevada posición dentro del Estado, la personalidad de quien ocupe este cargo cobra vital relevancia para el cumplimiento de las funciones, por cuanto rinde informes periódicos a la opinión pública sobre el resultado de las diversas investigaciones que realiza denunciando la posible amenaza de vulneración de derechos humanos (Pérez Portillo, 2008).

En ese sentido, para Pérez Portillo (2008), el poder del Defensor del Pueblo está en “hacerse escuchar” (p. 113), por cuanto de la recepción que tenga el trabajo que realice, dependerá el éxito de la entidad que dirige, como quiera que “carece de un sistema de sanciones o conminaciones propio de otras entidades del Estado, como el poder sancionatorio disciplinario de la Procuraduría, o el punitivo de restricción a la libertad de la actividad de los jueces penales” (p. 113).

Es decir, para que el Defensor del Pueblo adquiera autoridad no le basta únicamente con la independencia y el prestigio, sino que debe ganarse, además, “el apoyo y reconocimiento social de la gente con sus actuaciones, que deben ser jurídicamente rigurosas y claramente fundamentadas, novedosas, avanzadas e imaginativas” (Viñas, 2003, p. 360).

Para el actual Defensor Delegado para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Defensoría del Pueblo de Colombia, doctor Mateo Gómez Vásquez, el Defensor del Pueblo ostenta lo que se conoce como “magistratura moral”, lo cual le permite desarrollar las funciones que constitucional y legamente le han sido asignadas. Respecto del rol de este funcionario, indicó:

El Defensor del pueblo creería, a diferencia de otros altos funcionarios del Estado, tiene una característica especial y es que, sus atributos constitucionales o los atributos que se derivan de la constitucional, sean en razón de la persona que ejerce el cargo y, concretamente, a la magistratura moral que ostenta.

Y la magistratura no es nada diferente que la capacidad de persuadir a las autoridades, al Estado para cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos por la persona que lo está diciendo. No es un juez que tiene la capacidad de emitir una sentencia. No es una fiscal que

puede empezar una investigación. No es el Procurador que puede emprender una acción disciplinaria, sino es una persona que esta desprovista de herramientas coercitivas, pero con una altura moral que le permite hacer estas recomendaciones al Gobierno. (comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

1.2.2. Funciones. De conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 25 de 2014, la Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones: 1. Promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos y prevenir sus violaciones; 2. Fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario; 3. Atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior; y, 4. Proveer el acceso a la administración de justicia, en los casos señalados en la ley.

En esos términos, el Defensor del Pueblo, según lo establecido en el artículo 282 de la C.P., velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, motivo por el cual deberá ejercer las siguientes funciones: (i) orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior, en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes, (ii) divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza, (iii) invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, (iv) organizar y dirigir la defensoría pública.

De igual manera, deberá (v) interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competente, (vi) presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia, (vii) rendir informes al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y, (viii) las demás que determine la ley.

Para el doctrinante Jaime Córdoba Triviño (1992), dichas funciones se podrían agrupar en las siguientes categorías: la primera, las relacionadas con la promoción y divulgación de los derechos humanos, que integra hacer que todos los colombianos los conozcan y se concienticen de los mismos a fin de hacerlos efectivos.

La segunda, referente a poner en práctica los instrumentos judiciales de protección, tales como, la acción de tutela y las acciones populares, y cuando se imposibilite su uso, la obligación de prestar la asistencia legal y el servicio de Defensoría Pública. Y la tercera, concerniente con la facultad de presentar proyectos de ley que guarden conexidad con su competencia y la obligación de rendir informes al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el jurista Néstor Osuna Patiño (2002), le agregaría una cuarta, consistente en el poder de denuncia pública en materia de violaciones de derechos humanos.

1.2.3. Estructura Orgánica de la Defensoría del Pueblo en Colombia. Teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo es “la mediadora entre el ciudadano y el Estado” (Pérez Portillo, 2008, p. 113), aunado, al amplio margen de funciones tendientes a cumplir la principal, consistente en velar por la protección y defensa de los derechos fundamentales, la entidad se encuentra dividida en tres Direcciones Nacionales.

La primera Dirección Nacional es la de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos, encargada de diseñar e implementar mecanismos para la promoción y divulgación de los Derechos Humanos, conforme a los programas, planes y actividades de la entidad (Decreto 25, 2014, artículo 14).

La segunda, la de Atención y Trámite de Quejas, que dirige el trámite de las solicitudes y quejas allegadas por violación o amenaza de derechos humanos y aboga por la solución del objeto de las mismas ante las autoridades y los particulares (Decreto 25, 2014, artículo 15).

De igual manera, la de Recursos y Acciones Judiciales, que imparte las directrices para la interposición de la acción de tutela, el derecho de hábeas corpus, las acciones populares y la acción pública de inconstitucionalidad en los términos que la ley señale (Decreto 25, 2014, artículo 16), y por último, la de Defensoría Pública, cuya misión es desarrollar, coordinar y supervisar la ejecución de las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de la Defensoría Pública (Decreto 25, 2014, artículo 17).

Aunado, la Defensoría del Pueblo se encuentra dividida en doce Defensorías Delegadas que deben “impartir las líneas de acción para la atención especializada en la Defensoría del Pueblo tanto a nivel regional como nacional, bajo las directrices del Defensor del Pueblo y Vicedefensor” (Decreto 25, 2014, artículo 13, numeral 1).

Las Defensorías Delegadas son: 1. De Infancia, la Juventud y Adulto Mayor; 2. La de Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno; 3. La de Política Criminal y Penitenciaria; 4. La de Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad; 5. La de Asuntos Agrarios y Tierras; 6. La de Asuntos Constitucionales y Legales; 7. La de Derechos Colectivos y del Ambiente; 8. La de Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género; 9. La de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10. La de Indígenas y las Minorías Étnicas; y, 11. La de Derechos de la Población Desplazada; y, 12. La de Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas.

1.2.4. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. Esta Defensoría Delegada fue creada, desde el año 2003⁴, con la finalidad de respaldar jurídicamente el Sistema de Alertas Tempranas y hacerle el seguimiento respectivo, a través de la que primero se llamó “Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado” y que después, en el 2012, le fue modificado el nombre por el actual, con cuya creación se “fortaleció la misión institucional de salvaguardar los derechos y las garantías fundamentales en el marco de la crisis humanitaria que vive el país por efectos del conflicto armado” (Escobar, 2008, p. 46).

Tiene las funciones principales de (i) recibir, verificar y registrar la información relativa con las dinámicas del conflicto armado y sus consecuencias sobre la población civil, para identificar los escenarios de riesgo en donde se podría dar violaciones a los derechos humanos, (ii) monitorear, mediante misiones humanitarias y/o de observación y/o de verificación, los factores de amenaza y vulnerabilidad que puedan generar ese riesgo y, (iii) elaborar los informes de riesgo, notas de seguimiento y otros documentos de advertencia, dirigidos a las autoridades gubernamentales correspondientes, advirtiéndole sobre la probable y futura ocurrencia de esas vulneraciones (Defensoría del Pueblo, 2018a).

1.3. El Defensor del Pueblo en materia de promoción y divulgación de los derechos humanos. Previo a entrar a definir el rol del Defensor del Pueblo en materia de promoción y divulgación de los derechos humanos, es necesario intentar definir el concepto de “derechos

⁴ Resolución No. 250. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., Colombia, 11 de marzo de 2003.

humanos” y la diferencia entre este término y el de “derechos fundamentales”, como quiera que a veces, pueden ser utilizados como sinónimos.

Para el doctrinante Pérez Luño (1995), los “derechos humanos” deben ser comprendidos como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (p. 46), mientras que los “derechos fundamentales” son “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional y que suelen gozar de una tutela reforzada” (p. 46).

De igual manera, es menester diferenciar entre “derechos fundamentales” y “libertades públicas”, por cuanto de igual manera, se suelen confundir en algunas ocasiones. Siguiendo con la postura adoptada por Pérez Luño (1995), las segundas aluden a “facultades y situaciones subjetivas reconocidas por el ordenamiento jurídico” (p. 51). Pese a que ambas categorías se encuentran en la esfera de la positividad, las libertades públicas se refieren a “los derechos tradicionales de signo individual y tienen como finalidad prioritaria el garantizar las esferas de autonomía subjetiva” (p. 51), mientras que los derechos fundamentales “tienen un significado más amplio y comprenden, junto a las libertades tradicionales, los nuevos derechos de carácter económico, social y cultural” (p. 51).

Una vez definidos los conceptos de “derechos humanos”, “derechos fundamentales” y “libertades públicas”, se determina que en una democracia, a todo individuo se le debe garantizar la supervivencia, la cual debe estar ajena a cualquier temor. En ese sentido, a quien le corresponde velar porque eso ocurra es al Estado, encargado de garantizar la seguridad de sus componentes.,

siendo esta la forma cómo se evidencia una democracia efectiva, que tiene órganos con la función de brindar seguridad plena y amplia al mayor número de personas posibles (Quinzio, 1992).

En un Estado Social de Derecho, la democracia es defendida cuando se protege a la persona, convirtiéndose la seguridad del ser humano en el objetivo fundamental y, por eso, los derechos humanos son los pilares primordiales y más caros de un gobierno. Sin embargo, los derechos y garantías no solo deben estar reconocidos en la Carta Política de un Estado, sino que también se debe contar con órganos destinados a garantizar y proteger los derechos y libertades de la persona (Quinzio, 1992), por cuanto la existencia y efectividad de los derechos fundamentales va a depender directamente de las garantías procesales que el Estado contemple para su tutela (Anzures, 2007)

En esos términos, la Defensoría del Pueblo o el *Ombudsman*, se convierte en un elemento del sistema democrático, que debe ser efectivo al velar por el bienestar y el progreso de los individuos y, además, para que combata la desigualdad, la injusticia, los errores y los abusos que afecten los derechos humanos de las personas (Quinzio, 1992). En consecuencia, aparece como “un garante más de la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco del Estado Social y democrático de Derecho” (Ayala, 1993, p. 461).

No siempre la función principal del Ombudsman fue la de ser promotor de los derechos humanos, pues en principio tenía a su cargo el control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública y no la protección del ciudadano. Esta labor aparece como objetivo principal en las normas de rango constitucional de igual categoría a la que institucionaliza la figura, para proteger los derechos humanos a través de la supervisión y control de la administración a todos los niveles del poder público (Córdoba, 1992).

Es así cómo esta función que caracteriza ahora a los Defensores del Pueblo, se consolida después de la Segunda Guerra Mundial, específicamente, después de la década de los setenta, en los países que habían pasado por gobiernos autoritarios, tales como, España, Portugal, Guatemala y Argentina, o en los que tenían graves problemas de violaciones de derechos humanos, como es el caso de Colombia (Córdoba, 1992)

La importancia de la labor de promoción y divulgación de los derechos humanos del Defensor del Pueblo radica no solo en la consagración expresa realizada en la Carta Política de un Estado, sino en el carácter preventivo de la educación, “como mecanismo garantizador del respeto y la efectividad de los derechos humanos” (Córdoba, 1992, p. 301), en la medida en que para defender un derecho vulnerado lo primero es conocer que se es titular del derecho y que existe un Estado que tiene la obligación de garantizarlo (Iráizoz, 2011).

De lo anterior, es que se considera que esa función resulta trascendental de cara a la protección de los derechos humanos, sobre todo en países donde los niveles educativos no son tan altos y la presencia del Estado a veces no llega a todos los rincones del territorio, como es el caso de Colombia. En este sentido, la labor educativa del Defensor del Pueblo es lógica y necesaria, pues entre más conocimiento se tenga de esta, de los derechos que a las personas les asiste, de la obligación del Estado de garantizarlos, más efectivo será el rol que desempeña en la sociedad (Cavadas & Iráizoz, 2012).

Sin embargo, se debe resaltar que la labor del Defensor del Pueblo va mucho más allá de educar y divulgar los derechos humanos, pues aunque es un medio de prevención, debe también estar atento a la posible ocurrencia de situaciones graves que puedan llegar a vulnerarlos, y para eso, debe contar con mecanismos efectivos que le permitan dar a conocer esas circunstancias a las autoridades administrativas que tengan la capacidad de actuar para que ese evento no ocurra, como

es el caso del Sistema de Alertas Tempranas empleado por la Defensoría del Pueblo en Colombia, que se entrara a explicar en el capítulo siguiente.

Por tal motivo, se considera que el papel del Defensor del Pueblo en materia de protección de los derechos humanos de la población colombiana, en el marco del conflicto armado interno por el cual ha atravesado Colombia desde mitad del siglo XX hasta la actualidad, ha resultado de vital relevancia por cuanto es la entidad que tiene como labor primordial, enterarse de primera mano de las posibles situaciones configurativas de riesgo, y remitir esa información recopilada, a manera de advertencia, a las autoridades correspondientes, para que estas realicen las labores que le atañen dentro de la órbita de su competencia.

Para el Defensor Delegado para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, doctor Mateo Gómez Vásquez, el Defensor del Pueblo de Colombia ha venido desarrollando, principalmente, tres labores fundamentales en el marco del conflicto armado interno. La primera, en materia de protección de los derechos humanos de la población colombiana en el rol de promoción y divulgación de estos con el trabajo conjunto con las comunidades en terreo y con las autoridades administrativas que corresponden, “para divulgar no solamente los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos, sino también su desarrollo en virtud de la normatividad interna y la jurisprudencia, particularmente, frente a los derechos de las víctimas, los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, las garantías de no repetición y los estándares de interpretación de este conjunto de derechos que pues al interior del Estado Colombiano se han venido desarrollando” (comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

La segunda, relativa a la atención y trámite de quejas, las cuales se encuentra esencialmente relacionadas con violaciones a los derechos humanos que no necesariamente pueden derivarse de la actuación de agentes públicos. Dicha atención comprende:

Pueden ser tanto asesorías para el acceso a los derechos de las víctimas del conflicto armado, después de la sanción de la Ley 1448 de 2011, en lo que tiene que ver con las tomas de declaraciones para víctimas del conflicto armado para hacerse parte del registro único de víctimas; y, este trámite de quejas también puede dar lugar a requerimientos a entidades oficiales, entidades del Estado o incluso acciones judiciales, particularmente, acciones judiciales como lo son las acciones de tutela, las acciones de grupo y las acciones populares. Esa es la segunda faceta de intervención del Defensor en el marco de su rol como ente encargado de velar por la garantía y ejercicio de los derechos humanos. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Y, la tercera, que para él consiste en la “magistratura moral del Defensor del Pueblo”, que tiene ver con “el ejercicio de dar recomendaciones al Estado Colombiano, a las instituciones del Estado Colombiano para garantizar y velar por el ejercicio de los derechos humanos en Colombia y que particularmente en el marco del conflicto armado” (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Esencialmente en razón a ese tercer aspecto, para el Defensor Delegado, se creó el Sistema de Alertas Tempranas, con el fin de procurar la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Al respecto, indicó:

Esto se ha pragmatizado o se ha volcado a la creación de un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que surge entre el año 2010 y el año 2012, en un esfuerzo conjunto entre la Defensoría del Pueblo y la cooperación internacional, principalmente, de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, USAID, que empezó a trabajar en un modelo para poder monitorear sobre todo, violaciones masivas a los derechos humanos,

particularmente, masacres y desplazamientos masivos, con el propósito de advertir a las autoridades y proyectar los escenarios de posibles ocurrencias de este tipo violaciones concretas, violaciones masivas como lo estoy enfatizando y en el marco de ese diagnóstico, de esa construcción de escenarios de riesgo, poder emitir unas recomendaciones al Gobierno Nacional en particular y en términos generales al Estado Colombiano para su prevención. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Capítulo II

Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia

2.1. Antecedentes, creación y concepto. Con ocasión de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo de Colombia, esta entidad emitió una cartilla denominada “Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo” (2018b), en la que se hace referencia al contexto en medio del cual se creó este referente, que en la actualidad ha sido de vital ayuda y soporte para la prevención y detección de posibles situaciones vulneradoras de derechos humanos y violatorias del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Así las cosas, en dicha cartilla (2018b), se indica que el SAT fue creado en una de las épocas más violentas y crueles del conflicto armado interno que vivió Colombia desde el nacimiento de las guerrillas FARC – Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia- y el ELN – Ejército de Liberación Nacional-, a mediados del siglo XX, las cuales habían surgido con el fundamento principal de luchar en representación del campesinado en búsqueda de una mayor equidad, distribución de la tierra y una mejora en las condiciones de vida.

Es bien sabido que el conflicto armado interno que transcurrió en Colombia desde mediados del siglo XX, con la creación de múltiples guerrillas, entre esas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que fue la que más rápido se extendió y la más poderosa, ocasionó violaciones masivas a los derechos humanos de la población y, además, infringió la normatividad del Derecho Internacional Humanitario.

Adicionalmente, aparejó la destrucción del tejido social y cultural, especialmente de los sectores en condición de mayor vulnerabilidad, y por ello es que la Defensoría del Pueblo, como institución llamada a impulsar la efectividad de los derechos humanos dentro del Estado Social de

Derecho Colombiano (Escobar, 2008), emprendió la búsqueda de mecanismos que contrarrestaran la situación de indefensión y vulnerabilidad de los individuos (Osuna Patiño, 2002).

En este escenario, en el año 1997 se expidió la Ley 387⁵, que buscaba responsabilizar al Estado de la situación por la que se atravesaba en ese momento, y en esos términos, se le atribuyó la formulación de políticas y la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado, además de la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia (art. 3°).

Producto de esa responsabilidad naciente, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia (SNAIPD)⁶, con el propósito de (i) atender de manera integral a la población desplazada por la violencia y (ii) neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de la violencia que provocaban ese desplazamiento. Esto último, bajo el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras y con la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (art. 4°).

En esa misma normativa (1997), se consagró como primera medida para alcanzar los objetivos propuestos, la realización de diagnósticos de las causas agentes que generaran el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio Nacional donde se producían, de las personas y entidades que eran víctimas de esa situación y, por último, de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas y de seguridad (art. 10°, numeral 1°).

⁵ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁶ Derogado por el artículo 5 del Decreto 790 de 2012 “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

Como antecedente a lo que después se conocería como el Sistema de Alerta Tempranas (SAT), la Defensoría del Pueblo creó en 1991, la “Comisión de masacres”, la cual “documentaba la dinámica de las masacres cometidas por los diversos actores del conflicto con el fin de identificar posibles áreas de nueva ocurrencia” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 40).

Más adelante, en el año 1998, la Defensoría del Pueblo suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un acuerdo para desarrollar un proyecto de carácter preventivo, en cuyo marco se creó la “Oficina de Derecho Internacional Humanitario y Paz”, con el objetivo de que esta se encargara de “construir una base de datos sobre masacres y desplazamientos masivos” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 41). La recopilación de esa base de datos se publicó el libro denominado “Luz para la Vida”, con el que se comprendieron los fenómenos de masacres y desplazamiento forzado en el país (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Sin embargo, en el año 1999, se emitió el CONPES 3057, titulado “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 40). En este, se señaló la dispersión en las fuentes que estimaban el número de desplazados, así como las deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana, lo cual fue atribuido a la ausencia de una metodología única, es decir, a la ausencia de un mecanismo de Alerta Temprana, lo que complicaba la prevención de la ocurrencia del desplazamiento, y la preparación y posterior movilización de la población en alto riesgo (Departamento Nacional de Planeación, 1999).

A parte de lo anterior, en el CONPES 3057 (1999), se avizó la necesidad de “promover instancias técnicas responsables de analizar la información y desarrollar mecanismos que permitan comunicar de manera oportuna a las entidades responsables” (p. 5). De esta manera, se exhortó al fortalecimiento local entre municipios expulsores y receptores, para lo cual al Ministerio del

Interior y a la Defensoría del Pueblo debían poner adelante mecanismos de comunicación de las instancias locales y la población con el SAT, para que con base en esto, el Ministerio movilizara a las autoridades y a la fuerza pública, y además, coordinara la presencia en zonas de riesgo de delegaciones de organismos nacionales e internacionales para contribuir a la disminución de los sucesos (Departamento Nacional de Planeación, 1999).

Y por su parte, la Defensoría del Pueblo junto con la Vicepresidencia de la República, debían ejecutar una estrategia de comunicaciones para la difusión y respeto a los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, la cual debía estar dirigida a: i) alertar a las comunidades sobre los efectos del desplazamiento forzado y sobre cómo se podría prevenir y afrontar, para de esta manera, reaccionar en forma organizada, ii) difundir experiencias sobre la sensibilización y control social y, iii) articular la acción de denuncia de las comunidades al SAT para la prevención (Departamento Nacional de Planeación, 1999).

Así las cosas, en el año 2001, la Defensoría del Pueblo presentó el proyecto para la creación del SAT a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual resolvió apoyar la implementación de esta iniciativa de prevención en el marco del Programa de Derechos Humanos Fase I (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 42).

En ese año, se estableció una primera versión del SAT, la cual estuvo a cargo de un asesor externo contratado por USAID. Sin embargo, a partir del año 2002, el proyecto pasó a la Delegada para la Participación Ciudadana para que se institucionalizara los pronunciamientos emitidos y la participación en escenarios estatales. No obstante, esta Delegada fue suprimida en marzo de 2003, dando paso a la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como

Consecuencia del Conflicto Armado, quien sería la responsable de la dirección del SAT (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Con base en dichos antecedentes, se creó el Sistema de Alertas Tempranas como un instrumento de la Defensoría del Pueblo a cargo de la actual Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante el cual “acopia, verifica y analiza, de manera técnica la información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con el deber protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas” (Defensoría del Pueblo, 2018a).

Para el Defensor Delegado para Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, doctor Mateo Gómez Vásquez, el Sistema de Alertas Tempranas es “un mecanismo de prevención de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, que se realiza a través de tres actividades concretas, a efectos de advertir situaciones de riesgo frente a la posible ocurrencia de estas violaciones, las cuales son:

Estas tres actividades fundamentales tienen que ver, por un lado, con el monitoreo en los territorios sobre factores de vulnerabilidad, amenazas y capacidades institucionales para atender escenarios de riesgo. Una segunda actividad tiene que ver con el análisis y la advertencia que es concretamente el momento en que ese monitoreo da cuenta de unos hechos que tienen la capacidad de generar riesgos, que tienen la capacidad de generar violaciones a los derechos humanos, para lo cual se analiza la información con base en información recaudada en terreno por la Defensoría en su monitoreo para producir estos documentos que son las alertas tempranas. Y la tercera actividad, es el seguimiento a la respuesta estatal a estas alertas tempranas. Entonces en términos generales el Sistema de Alertas Tempranas es un mecanismo de prevención que busca a través del ejercicio de

recomendaciones a las instituciones del Estado, impulsar medidas preventivas frente a la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos. (comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Las tres actividades descritas por el Defensor Delegado, las cuales componen principalmente la labor del Sistema de Alertas Tempranas, serán relacionadas y explicadas con mayor profundidad en el acápite siguiente.

2.2. Finalidad, objetivos, función. Según Escobar Gutiérrez (2008), la finalidad del SAT es la de “evitar o mitigar los efectos de la confrontación armada en la población civil” (p. 46), y para eso, tiene como propósito:

Monitorear y valorar las dinámicas del conflicto armado interno para identificar y advertir posibles violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para demandar la respuesta integral y oportuna de prevención y protección del Estado, en cumplimiento con la misión, las metas, políticas y objetivos de la Entidad. (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 34).

Según información divulgada por la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018a), el SAT tiene como misión “advertir sobre situaciones de riesgo y promover la prevención humanitaria integral del Estado frente a los efectos del conflicto armado, con el fin de proteger y garantizar oportunamente los derechos fundamentales de la población civil”.

Como objetivos estratégicos, el SAT tiene dos: El primero, el de “promover políticas y estrategias de prevención de violaciones masivas de los derechos humanos, con el propósito de proteger a la población civil y mitigar los daños que sufren las comunidades como consecuencia del conflicto armado. Y el segundo, que es el de “promover la intervención humanitaria del Estado,

la solidaridad social y la generación de espacios y actitudes que favorezcan una solución política del conflicto armado interno” (Defensoría del Pueblo, 2018a).

Y, además, tiene como objetivos específicos, i) monitorear las dinámicas del conflicto armado en lo regional y lo local, el tipo de violencia, y control que ejercen los actores armados sobre la población civil y los intereses que dinamizan sus acciones; ii) advertir a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, con el fin de disuadir, controlar, mitigar o superar el riesgo; iii) desarrollar los lineamientos de una política institucional que permita intervenir eficazmente para prevenir las violaciones a los derechos humanos, derivadas del conflicto armado; iv) impulsar y concertar la coordinación intrainstitucional para mejorar la efectividad de las acciones de prevención de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2018a).

Otros objetivos específicos son v) apoyar la formulación de una política pública y de un Sistema Nacional de Prevención que oriente y coordine al Estado en su deber de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población civil frente a las consecuencias del conflicto armado; vi) Impulsar procesos de articulación interinstitucional con entidades públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y práctica de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario; y, vii) elaborar y difundir informes e investigaciones que apoyen la acción del Estado y que aporten a la formulación participativa de una política pública en materia de prevención humanitaria integral (Defensoría del Pueblo, 2018a).

De esta manera, es dable predicar que la función del SAT, a través de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistemas de Alertas Tempranas, consiste en promover

una política preventiva humanitaria, la cual se basa en la (i) experiencia en el análisis de riesgo, en (ii) la anticipación de situaciones que pueden afectar a comunidades expuestas al conflicto y, por último, (iii) en la formulación de recomendaciones a las autoridades para que se otorgue una atención integral (Escobar, 2008, p. 45).

2.3. Pilares fundamentales. La labor del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia se enmarca en principios de índole humanitaria, de protección, de imparcialidad, de celeridad y de respeto por las competencias (Defensoría del Pueblo, 2018a).

En esos términos, trabaja sobre los pilares de i) perspectiva de derechos, ii) colaboración armónica, iii) imparcialidad, iv) igualdad y no discriminación, v) oportunidad, y finalmente, vi) confidencialidad.

2.3.1. Perspectiva de derechos. Se fundamenta en el respeto y la garantía de los derechos consagrados en las normas internacionales de derechos humanos, dirigido a prevenir la violación de los derechos humanos y la protección de grupos poblaciones en riesgo. Para conseguirlo, la Defensoría Delegada deberá identificar cuándo los titulares de los derechos puedan estar en una posición susceptible de riesgo y advertirá al Estado para que cumpla con las obligaciones de respeto y garantía (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Este enfoque, tiene como referente la universalidad, la igualdad y la no discriminación, los principales en los que se basa son:

i) la materialización real de los derechos, ii) la especial atención de grupos vulnerables, iii) la interdependencia de integralidad de todos los derechos, iv) la participación activa de los titulares de los derechos, y por último, v) la rendición de cuentas de los titulares de los deberes. (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 35).

2.3.2. Colaboración armónica. Con fundamento en lo contemplado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, que consagra que los órganos del Estado pese a tener funciones separadas les asiste el deber de colaborar armónicamente para la realización de sus fines, a la Defensoría Delegada le corresponde advertir “a las entidades del ejecutivo de posibles o potenciales riesgos de violaciones de los derechos humanos para que en virtud de la colaboración entre diversas entidades, se cumpla el deber integral de prevención y protección que le corresponde al Estado colombiano” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 36).

2.3.3. Imparcialidad. Este pilar consiste en que los análisis y decisiones que se adoptan en el SAT deben estar fundamentadas en criterios objetivos, sin que los prejuicios o tratos diferenciados entren a influir en estas (Defensoría del Pueblo, 2018b).

2.3.4. Igualdad y no discriminación. Consiste en el derecho que le asiste a toda persona, sin distinción alguna, a disfrutar de todos los derechos humanos plenamente reconocidos en la Constitución Política y Tratados Internacionales ratificados por Colombia, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido, motivo por el cual, en el SAT se realizará la labor de advertencia de riesgos sin tener a consideración las distinciones de raza, color, etnia, sexo, religión, etc. (Defensoría del Pueblo, 2018b).

2.3.5. Oportunidad. Uno de los más importantes pilares del SAT es el de “Oportunidad”, dado que su función es la advertencia de posibles riesgos que vulneren derechos humanos o infrinjan las normas del Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, no tiene mayor utilidad una advertencia que se realice o llegue a la autoridad competente, después de que el hecho vulnerador se haya consumado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el principio de oportunidad debe prevalecer en cada fase que integra el SAT, por cuanto a mayor demora, más posibilidad hay que se pueda sufrir el daño o sufrimiento que se quiera evitar (Defensoría del Pueblo, 2018b).

2.3.6. Confidencialidad. Por último, el principio de “confidencialidad” consiste en la garantía de que la información que se recolecte en virtud del análisis efectuado en el SAT y cuya divulgación pueda poner en riesgo a una persona o a un colectivo, ostente un tratamiento especial, por tal motivo, se deberá adoptar las medidas necesarias para restringir el acceso de todo público a esa información sensible, protegiendo la identidad y relato de las fuentes (Defensoría del Pueblo, 2018b).

2.4. Fases. Para cumplir con la función de advertencia, el SAT cuenta con las fases de i) focalización, ii) monitoreo, iii) emisión del documento de advertencia, y iv) seguimiento a la respuesta del Estado.

2.4.1. Focalización. Esta labor resulta de vital importancia, teniendo en cuenta que pese a tener oficinas regionales que busca cubrir en mayor proporción el territorio nacional, no es posible realizar un monitoreo exhaustivo de todas las dinámicas que suceden hasta en los rincones más recónditos del país. De allí que la relevancia de esta tarea consiste en “identificar los territorios o zonas que requieren una especial atención y observancia, sin dejar de lado la reacción frente a situaciones que se presenten en lugares no focalizados y en los que emergen riesgos” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 99).

Según lo reportado por la Defensoría del Pueblo (2018b), esta labor de focalización se realiza anualmente y su revisión y actualización de manera mensual, por cuanto la dinámica del conflicto así lo requiere. En este proceso, se tiene en cuenta:

Los hechos victimizantes, la presencia de los actores armados en el territorio, situaciones recientes, extorsiones, quejas, disputas y confrontaciones y se verifica si hay advertencias

previas vigentes. También se tienen en cuenta las noticias sobre situaciones de riesgo e información secundaria, como investigaciones hechas por otras entidades y se hace un análisis de las vulnerabilidades de la población. Esta focalización no obedece a criterios estandarizados. (p. 99).

2.4.2. Monitoreo. La segunda labor del SAT es la de “monitoreo”, la cual “permite identificar las situaciones de riesgo para que puedan ser advertidas oportunamente a las autoridades competentes” (Defensoría del Pueblo, 2018b, p. 99).

La Resolución No. 061 del 20 de enero de 2014⁷, expedida por el Defensor del Pueblo, el Grupo SAT tendrá las siguientes funciones relacionadas con esta labor:

1. Recibir, verificar y registrar la información relativa a las dinámicas del conflicto armado y sus consecuencias sobre la población civil, para identificar los escenarios de riesgo de violaciones de los derechos humanos a través de los instrumentos, metodologías y protocolos adoptados por la Delegada de Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
2. Monitorear, mediante misiones humanitarias, misiones de observación o de verificación, los factores de amenaza y vulnerabilidad que sean generadores de riesgo de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario para una comunidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial. (conf. art. 17°).

Según el Diccionario Abreviado de Conceptos expedido por la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población como consecuencia del Conflicto armado (2011), el monitoreo del riesgo es:

La observación continua de la dinámica del conflicto armado y el registro y análisis de los acontecimientos relacionados, a través de un proceso completo de recolección, análisis y cotejo, con el objeto de identificar o detectar situaciones de riesgo de la población civil. Se

⁷ “Por la cual se conforman Grupos Internos de Trabajo en algunas dependencias del Área Misional de la Defensoría del Pueblo y se le asignan funciones”.

basa en el seguimiento a la evolución de datos que pueden ser medidos y registrados de manera ordenada, confiable y comparable. Esta actividad se diligencia en un formato denominado Ficha de Monitoreo. (p. 4).

La ficha de monitoreo a la que se hace referencia hace parte de los pasos e instrumentos que el Protocolo Interno del SAT, el cual se denomina “Protocolo para el proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento” (s.f.a), estipuló junto con la “Ficha de registro”, “Ficha de verificación” e “Informe de comisión”, para el adecuado monitoreo del riesgo por parte del Sistema de Alertas Tempranas.

Así las cosas, la ficha de registro, que es el primer instrumento, es “un documento mediante el cual se recepciona, revisa y verifica información derivada del conflicto armado, se interpreta y valora y se consignan las acciones por parte del analista regional” (Defensoría del Pueblo, s.f.a., p. 3). Por su parte, la ficha de verificación, segunda herramienta, la diligencia el analista regional y tiene como objetivo:

Dar sustento creíble a la información que se consigna en los distintos documentos de advertencia, especialmente sobre aquellos hechos relevantes que soportan la hipótesis o el escenario de riesgo que hará parte del documento de advertencia, o sobre aquellos que existan dudas. (Defensoría del Pueblo, s.f.a., p.3).

Acto seguido, se diligencia el informe de comisión, tercer instrumento, el cual consta de dos partes, una administrativa y otra de descripción, valoración y análisis, es:

Un documento en el cual los servidores públicos consignan los resultados de una visita o comisión realizada por fuera de su sede de trabajo. Este informe describe las reuniones realizadas, escenarios o situaciones de riesgo encontradas, valoración y análisis de las situaciones de riesgo (amenaza, vulnerabilidades, violaciones e infracciones). (Defensoría del Pueblo, s.f.a., p. 4).

Por último, se diligencia la ficha de monitoreo, el cual “es un documento mediante el cual el analista regional califica, valida y analiza información que sirve de soporte a los documentos de advertencia. Este documento permite la focalización de escenarios de riesgo y la elaboración de informes subregionales y regionales de riesgo” (Defensoría del Pueblo, s.f.a., p. 5).

Como producto del monitoreo, de la verificación y del análisis de la información recaudada; de la valoración de las amenazas y dinámicas que caracterizan la confrontación armada en una región; de las características, fortalezas y vulnerabilidades de la población y de los factores institucionales vigentes para su protección, surge el Informe de Riesgo y con él, la tercera labor, la de advertencia (Defensoría del Pueblo, 2018a).

2.4.3. Labor de advertencia. Esta labor, según lo indicado por el Defensor Delegado para la Prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y D.I.H. de Colombia, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, se materializa mediante la producción de documento de advertencia, como lo es Informe de Riesgo, como quiera que bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017, al Defensor del Pueblo le corresponde de manera autónoma expedir las alertas tempranas que tiene como insumo los instrumentos de monitoreo y recolección de información en terreno (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Dicho Informe de Riesgo podía ser de inminencia, coyuntural y/o especial o temático. En este documento, que es elaborado por la Defensoría del Pueblo, específicamente, por la Defensoría Delegada, se referencia geográficamente y se identifica la población que se encuentra en riesgo, para luego describir y realizar una valoración del escenario y, por último, incluir las diferentes recomendaciones que se consideran para superar la situación (Castellanos, 2013).

Sin embargo, previo a abordar el concepto, características y clasificación del Informe de Riesgo que emite la Defensoría del Pueblo de Colombia, es oportuno entrar a definir y diferenciar

los términos de “riesgo”, “amenaza” y “vulnerabilidad”, según el Diccionario Abreviado de Conceptos (2011) manejado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, para efectos de evitar confusiones a lo largo de este trabajo.

Así las cosas, el concepto “riesgo”:

Hace relación a la probabilidad de que una situación de amenaza o peligro, combinada con factores de vulnerabilidad, se convierta en un desastre o provoque un daño, afectando bienes jurídicos protegidos relacionados con una persona o grupo social. Las consecuencias del daño o desastre pueden ser de carácter económico, social o ambiental. (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 9).

De otro lado, la amenaza:

Es un peligro con potencialidad de materializarse dentro de un periodo de tiempo, el cual puede producir efectos adversos en las personas, los bienes y servicios y el ambiente. En el marco del conflicto armado, puede identificarse como un factor de riesgo que se expresa como la probabilidad de que un suceso se presente con una cierta intensidad o gravedad, en un sitio específico, con relación a un grupo social y dentro de un lapso definido. La amenaza es la fuente primaria del riesgo y adquiere la doble connotación de indicio o anuncio en relación con el daño potencial. (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 6).

Finalmente, la vulnerabilidad:

Se asocia con el estudio de factores de debilidad y/o fragmentación y tipo de respuesta social que pueden contribuir a socavar las posibilidades de resistencia o recuperación social frente a fenómenos de violencia. La fragmentación social implica hablar de un agrietamiento y/o debilitamiento social, que puede estar influido por coacciones que facilitan el uso de la violencia. La vulnerabilidad implica observar factores tanto sociales como institucionales y políticos, sumados a las condiciones de marginalidad o exclusión espacial o territorial, que posibilitan la exposición predisposición de la población respecto

al riesgo, entrecruzándolos con el análisis de aquellos factores de amenaza que influyen sobre la fragmentación o debilitamiento social. (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 3).

En ese orden de ideas, debe entenderse que la amenaza y la vulnerabilidad son factores que constituyen o generan o pueden ocasionar el riesgo y, bajo esos términos, la manera de abordar este último es actuando sobre sus elementos para reducir, minimizar o incluso, evitar las pérdidas y daños que lo integran.

Una vez aclarado lo anterior, se debe indicar, como se enunció previamente, que teniendo en cuenta el sistema de elaboración del riesgo, en los Sistemas de Alerta Temprana se pueden identificar tres tipos de este: los inminentes, los coyunturales y los especiales o temáticos y dependiendo del que se perciba, así mismo se expedirá el Informe de Riesgo.

Los primeros, para Castellanos (2013), hacen referencia a los que “se presentan ante las autoridades civiles y de fuerza pública” (p. 30), y son emitidos por la gravedad del riesgo, teniendo como único objetivo que las autoridades responsables establezcan las medidas necesarias para contrarrestar los efectos.

Según el Protocolo de Actuación de la Defensoría del Pueblo (s.f.b), el Informe de Riesgo de Inminencia es:

Un documento que se emite por la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo, con el objeto de que las autoridades adopten medidas requeridas y ajustadas a la particularidad del riesgo identificado. Se trata de un documento que hace énfasis en la estrategia de disuasión de la amenaza en el marco de la prevención como mecanismo expedito de protección, en donde la respuesta efectiva recae en medidas de Fuera Pública, acciones de las autoridades civiles, regionales y locales y del Ministerio del Interior. (p. 4).

En ese orden de ideas, las recomendaciones que se emiten, se centran en la disuasión y en la atención humanitaria de emergencia, y debido a la urgencia, es remitido directamente por el SAT de la Defensoría del Pueblo a las instancias o a las autoridades competentes que correspondan.

Ese Informe de Riesgo debe contener: (i) la localización geográfica, entre mayor precisión mayor el beneficio, (ii) la población en situación de riesgo, haciendo la distinción de etnia, género, edad o grupo vulnerable, (iii) el grupo armado ilegal que genera la amenaza y sus características principales, (iv) la explicación sucinta de la situación del riesgo que involucra la población, (v) el instrumento o fuente que origina la advertencia de riesgo, y por último, (vi) las recomendaciones concretas dirigidas a las autoridades competentes del caso concreto (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Para elaborar esta clase de Informe de Riesgo por parte del Analista Nacional y Regional, se debe solicitar autorización al Director del SAT, quien habrá de aprobar la pertinencia de su realización. En caso de que lo autorizara, se cuenta solamente con un día para proceder a su proyección y posterior remisión al Director del SAT, quien una vez lo reciba, contara con otro día para su revisión y emisión a las autoridades implicadas (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Si llegase a transcurrir más de 2 días sin el Director del SAT emitiera el Informe respectivo, se entenderá que se ha desestimado y, en consecuencia, se archivará, sea porque fue demasiado tarde o por su improcedencia. En este caso, se debe dejar una constancia de la situación, lo cual deberá ser comunicado por escrito a los analistas que lo proyectaron (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Los segundos, los Informes de Riesgo Coyunturales, que a su vez se dividen en dos, los focalizados, cuando la situación involucra más de un municipio, o intermedios, cuando se puede

llegar a afectar más de dos territorios (Castellanos, 2013, p. 30), son, según el Protocolo de Actuación de la Defensoría del Pueblo (s.f.b):

Un documento técnico que contiene información cualificada y valorada sobre la probabilidad de la ocurrencia de violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH por parte de un grupo armado ilegal contra una comunidad, población o grupo social y en el que se formula un conjunto de recomendaciones para conjurar o mitigar el riesgo. (p. 4).

Este Informe de Riesgo debe contener (i) la localización geográfica del riesgo, (ii) la identificación de la población que se encuentra en la situación de riesgo, (iii) la descripción sucinta del mismo, junto con la valoración respectiva, y (iv) las recomendaciones a tener en cuenta a fin de superar la situación advertida (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Como puede advertirse, en esta clase de Informes, a diferencia de los de Inminencia, (i) no se debe especificar el grupo armado o ilegal que está generando la situación de riesgo, (ii) ni tampoco se debe realizar la distinción de etnia, raza, religión o género de la población posiblemente vulnerada, como sí se debe efectuar en los primeros, y por último, (iii) no es indispensable la descripción del instrumento o fuente que origina la advertencia de riesgo.

Sin embargo, tal como sucede con los de Inminencia, esta clase de Informes de Riesgo son elaborados por el analista regional, no obstante, este no lo envía directamente al Director del SAT, sino que lo remite al analista nacional, a quien le corresponde enviarlo al Delegado y Director del SAT, para su revisión, ajuste, aprobación emisión a las entidades competentes (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Para la doctrinante Castellanos (2013), existen una tercera clase de Informes de Riesgo, los cuales él denomina “Estructurales”, en los que se analizan las condiciones que determinan la dinámica del conflicto armado en la región (p. 30). Sin embargo, según lo contemplado en la

“Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo” (2018b), se indicó que la última clasificación correspondía a los “Informes especiales o temáticos”, siendo definido de la siguiente manera por el Diccionario Abreviado de Conceptos (2011):

Es un documento de análisis del riesgo que surge como resultado del ejercicio continuo de monitoreo e investigación, en la necesidad de profundizar en el estudio de una problemática, población o grupo social. Plantea cuáles son los impactos del conflicto en materia de derechos humanos y DIH, así como los impactos sociales, económicos e institucionales, para el grupo o población, derivados de la problemática analizada. Formula una prospectiva o escenario donde se describen las posibles violaciones a los DDHH-DIH y concluye una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales que aporten a la formulación de lineamientos y estrategias de acción preventiva a incorporar dentro de las políticas y programas, con énfasis en el grupo social o población. (p. 3).

Según el Protocolo de Actuación de la Defensoría del Pueblo (s.f.b), esta clase de informes maneja temáticas que se pueden dividir en dos categorías, siendo la primera, todo lo relacionado con temas electorales, tierras y fronteras; mientras la segunda, con grupos étnicos, género, criminalización de grupos sociales y niñez y conflicto. (p. 20).

Esta clase de Informes son producto de un trabajo acucioso de investigación y análisis, elaborados con fundamento en información cuantitativa y cualitativa proveniente de los informes de riesgo y notas de seguimiento que previamente se hubieran emitido, lo cual genera diálogo entre el monitoreo y la advertencia coyuntural e informes especiales (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Así las cosas, para el Defensor Delegado para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia el informe de riesgo era un documento de advertencia, junto con las “notas de seguimiento”, que la Defensoría del Pueblo de Colombia elaboraba bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013 - teniendo en cuenta que con la expedición del Decreto 2124 de 2017, pasó a emitir las alertas tempranas de manera autónoma que

tienen como insumo instrumentos de monitoreo y recolección de información en terreno-, que ostentaba tres características principalmente. La primera relativa a la relevancia por la metodología con base en la cual se construían, por cuanto:

Son documentos que consignan información de análisis territorial de vulnerabilidad frente a la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos, contruidos en terreno, con base en la información recabada con las comunidades, potencialmente en riesgo, y las autoridades que tienen a su cargo el deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

La segunda, relacionada con el trabajo que realiza la Defensoría del Pueblo en terreno y, sobre todo, el análisis que se ejecuta de esa labor y que se consigna en el documento de advertencia:

Otra característica que creo que es fundamental señalar frente a la relevancia de estos documentos de advertencia, tienen que ver con el análisis, digamos, ya con ese trabajo en terreno, el análisis de los factores de riesgo asociados a la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos que es un análisis construido, con base no solamente en información recabada en el monitoreo, sino en términos generales, con los contextos de violencia que se monitorea, donde juega un rol fundamental, la identificación de las amenazas o fuentes de riesgo, como puede ser por ejemplo, la presencia de actores armados, y estos documentos tienen una capacidad de análisis frente a las modalidades, frente a la cual operan los actores armados que generan unos insumos o generan un diagnóstico de altísima relevancia para las instituciones del Estado que tienen a su cargo el deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Y, por último, la tercera, consistente en el conjunto de recomendaciones que realiza la Defensoría del Pueblo con base en el trabajo realizado:

Estos documentos los concluye no solamente con este diagnóstico del riesgo, sino concretamente, con unas recomendaciones que tienen como propósito mitigar esos escenarios de riesgo, y son recomendaciones que se formulan con base en las competencias

y funciones de cada una de las instituciones del Estado que pueden tener a su cargo la mitigación de estos riesgos. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Aunado a lo anterior, el Defensor Delegado precisó que:

Si bien estos informes aluden a contextos de violencia donde los actores armados tiene un rol predominante, muchas veces o en la gran mayoría de ocasiones, los contextos de vulnerabilidad son contruidos con base en las carencias en los territorios para poder afrontar estos escenarios de riesgo y eso está ligado más que a factores de seguridad física, sino también, digámoslo, en términos generales, de seguridad humana, y es concretamente, en la garantía o las vulnerabilidad comprendida también como las posibilidades de estas comunidades de ejercer sus derechos como un mecanismo de protección mismo. (comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

2.4.4. Labor de seguimiento. De conformidad con lo contemplado por la propia Defensoría del Pueblo de Colombia (2018b), en la “Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo”, la labor de seguimiento es la última fase del proceso del SAT para cumplir con su misión de advertencia, la cual cuenta con dos elementos, que si bien se encuentran relacionados, se desarrollan de manera separadas e independientes.

Así las cosas, por un lado se tiene lo relacionado con la “evolución del riesgo”, a cargo del Grupo de Monitoreo y Advertencia, y por otro, el Grupo de Seguimiento a la Respuesta Estatal. Sin embargo, previo a entrar a explicar lo concerniente a cada grupo, se debe indicar que para cumplir con esta última fase, se cuenta con dos herramientas de trabajo, creadas para facilitar la labor, los cuales son la ficha y la nota de seguimiento.

La ficha de seguimiento es, según el Protocolo de Actuación (s.f.b), es un:

Documento interno del SAT en el cual se consignan las respuestas brindadas por las autoridades a los Informes de Riesgo – Notas de Seguimiento, realizando un ejercicio

comparativo o de contraste entre el riesgo advertido, la actualización y seguimiento a la evolución del riesgo y el impacto en la mitigación del riesgo, o gestión del riesgo por parte de las autoridades, conforme a las acciones, programas o proyectos implementados por la autoridad respectiva. (p. 4).

De otro lado, la Nota de Seguimiento es:

Documento técnico institucional en el que se informa de la agudización o persistencia de la situación de riesgo de la población civil por efecto de la confrontación armada. Las notas de seguimiento son emitidas por la dirección del SAT y remitidas a la CIAT para la activación de la alerta temprana respectiva. (Defensoría del Pueblo, s.f.b, p. 4).

Y cumple con la función de actualizar el riesgo advertido en el Informe de Riesgo y revisar la vigencia de las variables principales que se hayan adoptado en este, así como el impacto de las medidas establecidas para su superación, ampliando de ser el caso, las recomendaciones para la prevención del riesgo (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Una vez conceptualizado las herramientas de trabajo que permiten desarrollar la labor de seguimiento, es dable indicar que la tarea asignada al Grupo de Monitoreo y Advertencia, concerniente a la “evolución del riesgo”, se realiza a partir de la situación advertida y se monitorea las acciones dispuestas por las autoridades respectivas, a fin de determinar si se concluyen los informes de riesgo o si por lo contrario, se mantiene la vigencia de esos, se emite Nota de Seguimiento o se elabora un nuevo informe (Defensoría del Pueblo, 2018b).

Para establecer si un Informe de Riesgo se concluye debe verificarse que las circunstancias que hacían factible su ocurrencia, bien sea una amenaza o una situación de vulnerabilidad, hayan desaparecido o hubiesen sido controladas por las autoridades competentes para el caso concreto. Una vez se realice ese análisis, se podrá decretar el archivo respectivo.

Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se determina que aún subsiste la factibilidad de materialización del riesgo. Los criterios que ha fijado la Defensoría del Pueblo (2018b) para valorar la vigencia de los Informes de Riesgo son dos. El primero, consistente en el análisis de la dinámica actual del conflicto armado de conformidad con el monitoreo que realicen los analistas regionales y nacionales; y el segundo, relativo a la revisión de los indicios o las hipótesis de riesgo que dieron lugar a la emisión del respectivo Informe, con el objeto de establecer si los hechos fueron mitigados o superados, evento en el que deberá concluirse el Informe como previamente se enunció (Defensoría del Pueblo, 2018b).

De otro lado, para el Seguimiento a la Respuesta Estatal, tarea asignada al Grupo que lleva ese nombre, se elaboró desde el año 2013, una Estrategia y Protocolo de Seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT, en cuyo documento se estableció que dicha labor consistía en:

El proceso de recopilación y valoración de información relacionada con la movilización institucional en cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los documentos de advertencia del SAT, para la superación de las condiciones de riesgo de la población civil. (p. 6).

Aunado, se indicó que, para llevar a cabo dicha actividad de seguimiento, se debía (i) remitir los oficios de requerimiento, (ii) cuyas respuestas obtenidas se clasificaban en categorías, tales como: acuso de recibo, respuesta reticente, respuesta cooperativa pero incompleta y respuesta fundamentada. Posteriormente, (iii) se actualiza la ficha de seguimiento y (iv) se elabora el informe preliminar de información aportada por las autoridades que se hayan requerido. Luego, (v) se debe constatar en terreno, las acciones adoptadas y el impacto que hubiesen tenido; de allí, (vi) se elabora el informe final en el que debe estar incluida la respuesta estatal ante un escenario de riesgo

advertido, y finalmente, (vii) se realiza el informe final de valoración de la respuesta estatal ante la situación de riesgo (Defensoría del Pueblo, 2018).

Así las cosas, se tiene que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo surgió ante la necesidad de promover instancias que se encargaran de analizar la información y desarrollara mecanismos que permitieran comunicar a las entidades responsables, los posibles riesgos vulneradores de derechos humanos e infractores del Derecho Internacional Humanitario, con la finalidad de advertir para evitarlos o mitigarlos. Su labor, que se compone de las fases de focalización, monitoreo, advertencia y seguimiento, se desarrolla con base en los pilares fundamentales de la perspectiva de derechos, la colaboración armónica, la oportunidad, la imparcialidad, la igualdad y no discriminación, y la confidencialidad.

Sin embargo, se resalta que pese a toda la labor técnica que realizaba la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, fue tan solo hasta la expedición del Decreto 2124 de 2017, que se le otorgó la facultad al titular de esa entidad para expedir, de manera autónoma, las alertas tempranas, lo cual significó una variación del rol que este funcionario y la Corporación que dirige, cumple en materia de prevención de situaciones probablemente vulneradoras de derechos humanos e infractoras del DIH, lo que pretende ser explicado en el siguiente capítulo.

Capítulo III

El rol del Defensor del Pueblo bajo la vigencia de los Decretos 2890 de 2013 y 2124 de 2017

3.1. Bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013⁸.

3.1.1. Antecedentes. Mediante el Decreto 2890 de 2013, expedido por el Presidente de la República, se creó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), como instancia encargada de recomendar al Ministro del Interior la emisión o no de alertas tempranas⁹, así como de recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, teniendo como insumo los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, remitidos por la Defensoría del Pueblo (conf. artículo 1°).

Sin embargo, la creación de la CIAT no se encuentra únicamente supeditada al Decreto 2890 de 2013, sino que previo a este, se expidieron una serie de normativas que fueron evolucionando en la idea que finalmente se vio consolidada en el año 2013. Por tal motivo, se hará expresa alusión a esos antecedentes.

Fue así como en el año 2006, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), recomendó al Gobierno Nacional adoptar las normas que regularan la composición y las funciones del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT) y, de esta manera, establecer las sanciones respectivas por el no acatamiento de las alertas emitidas (Defensoría del Pueblo, 2018b).

⁸ Derogado por el artículo 23 del Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017.

⁹ Según el Decreto 2890 de 2013, se define como alerta temprana las recomendaciones de carácter preventivo, que realiza el Ministro del Interior a las autoridades competentes a nivel nacional y territorial para la implementación de acciones integrales frente a la advertencia de un riesgo alto o medio de violación de los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (conf. Artículo 5°).

Con fundamento en lo anterior, en el año 2007, se expidió el Decreto 2862, por medio del cual se conformó y reglamentó el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT -, como un grupo de trabajo interinstitucional encargado de coordinar una respuesta ordenada y oportuna frente a los Informes de Riesgo (focalizados y de alcance intermedio) y las Notas de Seguimiento provenientes del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (conf. Art. 1°).

Así las cosas, se estableció que el CIAT estaría integrado por (i) el Vicepresidente de la República o su delegado, (ii) el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o su delegado, (iii) el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, (iv) el Ministro de Defensa Nacional o su delegado y (v) el Director del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado (conf. art. 2°).

La función principal del CIAT sería la de (i) decidir sobre la emisión de una alerta temprana, de acuerdo con los instrumentos y las metodologías diseñadas por el propio CIAT, y en consecuencia, (ii) la de emitir recomendaciones a las autoridades civiles, militares y de policía, así como a otras entidades públicas, con la finalidad de atender las situaciones descritas por la Defensoría del Pueblo en procura de prevenir la ocurrencia de hechos que sea violatorios de los derechos humanos y (iii) realizar seguimiento periódico a la implementación de las medidas recomendadas (conf. art. 3°).

No obstante, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2009), no era viable jurídicamente que el CIAT emitiera autónomamente las alertas tempranas, por cuanto como se indicará más adelante, el único competente para hacerlo era al Ministro del Interior y de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1106 de 2006.

Tampoco podía determinar y emitir autónomamente medidas preventivas o protectivas a favor de la población involucrada en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento remitidos

por la Defensoría del Pueblo, debido a que su función primordial era la verificación de estos documentos y con base en estos, realizar recomendaciones que orientaran las acciones de los organismos y entidades competentes para dar las respuestas de prevención al desplazamiento o de atención a la población desplazada (Consejo de Estado, 2009).

Sin embargo, la expedición del Decreto 2862 de 2007 no fue suficiente para contrarrestar los hechos violatorios de derechos humanos que acaecían dentro del marco del conflicto armado que para esa época vivía el país, y en consecuencia, la Corte Constitucional, con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004, en la que declaró el estado de cosas inconstitucional por la insuficiencia de las políticas de prevención para el desplazamiento forzado, emitió diversos pronunciamientos en los que ordenó la adopción de medidas concretas para prevenir y contrarrestar esa grave situación humanitaria, haciendo referencia especial al fortalecimiento de las labores del Sistema de Alertas Tempranas.

Es así como el Alto Tribunal profirió diversas providencias a fin de constatar el cumplimiento de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de 2004, como es el caso del Auto 178 de 2005b, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en el cual se resaltó:

En relación con las acciones concretamente dirigidas a la protección de la población desplazada tales como el sistema de alertas tempranas, los informes de riesgo y los programas de protección a líderes, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como las demás entidades y organizaciones, señalan que persisten falencias relativas a (i) problemas de coordinación interinstitucional y con las entidades territoriales, para garantizar la efectividad del derecho a la vida; (ii) a la ausencia de indicadores de resultado, evaluación y seguimiento, (iii) a la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales; y (iv) a la falta de instrumentos adecuados para corregir los problemas de diseño e implementación. (párr. 4.7.12).

De igual manera, se emitió el Auto 218 de 2006, en el cual la Corte Constitucional con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, se interrogó si las entidades que conformaban el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), mediante los informes que habían presentado ante el Alto Tribunal Constitucional, habían logrado demostrar la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno o avanzar de manera acelerada y sostenida hacia ella.

La respuesta del interrogante planteado fue negativa, en la medida en que hacía falta información que demostrara esa superación, a pesar de las órdenes judiciales encaminadas a ello, lo cual era indicador de la persistencia de la grave crisis humanitaria, que contrariaba los mandatos de la Constitución Política y del derecho internacional, resumidos en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998.

En virtud de lo anterior, la Corte (2006) en esa misma providencia impartió mandatos específicos, encaminados no solo a superar los rezagos o las situaciones problemáticas que se habían detectado, sino a que las entidades competentes informaran de manera clara, transparente y concisa sobre la adopción de medidas tendientes a su superación.

Para realizar lo anterior, detectó las siguientes áreas críticas: (i) la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada; (ii) las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país; (iii) el aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada; (iv) la ausencia general de indicadores de resultados significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política; (v) la falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada; (vi) la desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos; (vii) la escasa

seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras; (viii) la falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la Sentencia T-025 de 2014; (ix) la ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada; y finalmente; (v) la deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia (Corte Constitucional, 2006).

A efectos del presente trabajo, se atenderán específicamente las dos últimas causales, que se explicarán de manera sucinta a continuación. En cuanto a la penúltima causal, se hizo especial referencia a la inexistencia de esfuerzos estatales encaminados a prevenir el desplazamiento interno, es decir, a contrarrestar las causas que le dan origen. En consecuencia, se consideró que el SAT no había tenido, hasta esa fecha, un funcionamiento adecuado, debido en parte a la ausencia de una coordinación efectiva del Sistema, de lo cual sobresalía la falta de armonización entre las actuaciones del SAT, por una parte, y de otro lado, la provisión de protección y de los demás componentes de la asistencia a que hubiera lugar (Corte Constitucional, 2006). Bajo ese orden de ideas, se resaltó la necesidad de que las autoridades competentes, específicamente Acción Social y el Ministerio de Defensa Nacional, informaran los avances registrados para solventar las disfunciones en mención.

Respecto de la última falencia, esta es, la deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, se indicó que se producía, en primer lugar, por la interpretación que había hecho del Ministerio del Interior y de Justicia y de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, la cual era restrictiva y desconocedora de la posición central que esta cartera debía ocupar (Corte Constitucional, 2006).

En segundo lugar, se consideró la autonomía de las entidades territoriales como un factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos de esas autoridades, lo cual desconocía que se trata de un asunto de interés nacional que, por esa misma razón, justificaba un mayor nivel de intervención por parte de las autoridades del nivel central. Y, en tercer lugar, la función de coordinación a cargo del Ministerio se había centrado al envío de comunicaciones y exhortos, a la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que dieran cumplimiento a lo ordenado (Corte Constitucional, 2006).

Teniendo en cuenta lo considerado por el Alto Tribunal, se expidió la Ley 1106 del 22 de diciembre 2006, por medio del cual se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997¹⁰ y se modificaron algunas de sus disposiciones¹¹. En el artículo 5° de dicha norma, se contempló que el artículo 105¹² de la Ley 418 de 1997, quedaría de la siguiente manera:

Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Los Gobernadores y Alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a tender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones de derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2009), la anterior disposición legal, sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo:

¹⁰ El objeto de la Ley 418 de 1997 fue “dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia” (conf. art. 1°).

¹¹ Prorrogada y modificada por las Leyes 1999 y 782 de 2002.

¹² La legislación anterior correspondía al siguiente texto:

“Artículo 105. Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

Unificó en el Ministerio del Interior y de Justicia el canal de difusión de la información proveniente del Sistema de Alertas Tempranas y destinada a los Gobernadores y a los Alcaldes, armonizando la normatividad en materia de competencias sobre orden público, partiendo de las disposiciones constitucionales que asignan a las mencionadas autoridades territoriales la responsabilidad del orden público en sus respectivos departamentos y municipios, los gobernadores como agentes del Presidente de la República, y los alcaldes con sujeción a las instrucciones y órdenes recibidas del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y enlazándolas con los objetivos y las funciones del Ministerio designado en cuanto atañen al orden público interno, a los asuntos políticos, de convivencia ciudadana y derechos humanos, a la formulación de la política del Gobierno sobre orden público interno y a la formulación, promoción y ejecución de las correspondientes a las relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales.

Igualmente, la Corte Constitucional profirió el Auto 006 de 2009a, con ponencia del magistrado Manuel José Céspedes Espinosa, en el cual se resolvió constatar que las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, no eran tratadas de manera acorde con su status constitucional como sujetos de especial protección y prioritaria y diferencial; y en consecuencia, declaró que sus derechos fundamentales estaban siendo continuamente desconocidos.

Así las cosas, se ordenó el diseño e implementación de un nuevo programa en el ámbito del SNAIPD, denominado “Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado”, cuyo primer componente central sería el de la “prevención”, el cual debía responder a los riesgos especiales que enfrentaba la población desplazada con discapacidad ante el conflicto armado que se habían identificado (Corte Constitucional, 2009a).

Este programa, como mínimo, debía incluir las acciones enunciadas en el documento titulado “Directriz de Atención a la Población en situación de Desplazamiento con un Enfoque Diferencial

en Discapacidad”, realizado por el Ministerio de Protección Social (2008), dentro de las cuales se encuentran como más relevantes y que se relacionan con el objeto de la presente investigación, la de: (i) Establecer mecanismos idóneos para la identificación de la población con discapacidad en riesgo de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta el tipo de discapacidad, el género, la edad, la adscripción étnica; (ii) Desarrollar estrategias de protección y acompañamiento de la población desplazada con discapacidad y de sus familias para responder a los eventos de emergencia; y, (iii) Fortalecer el sistema de alertas tempranas con medios de comunicación alternativos, que sean sensibles a las necesidades de la población con discapacidad.

No obstante lo dispuesto en el Auto 006, en vista de que persistían las fallas en materia de prevención, la Corte Constitucional profirió en ese mismo año, el Auto 008 de 2009b, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en el que se resaltó la precaria capacidad institucional para conjurar el estado de cosas inconstitucional declarado desde la Sentencia T-025 de 2004, en tanto continuaba: (i) la falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables, (ii) la necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal y, por último, (iii) los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada.

Aunado a lo anterior y en materia de prevención del desplazamiento, consideró la existencia de vacíos protuberantes en esta política, por cuanto aún no se había desarrollado un sistema nacional de prevención del desplazamiento que (i) funcionara en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, (ii) tuviera recursos adecuados que no dependieran exclusivamente de la cooperación internacional; (iii) permitiera un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros

factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2009b).

Además, (iv) superara el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; (v) estableciera mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; (vi) permitiera mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; (vii) contara con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tuviera en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que fuera posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; (viii) facilitara la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimentara el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y sobretodo (x) otorgara una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emitiera el CIAT (Corte Constitucional, 2009b).

La Corte (2009b), para concluir en la existencia de vacíos considerables en la política de prevención, citó algunos ejemplos de los problemas que para esa época enfrentaba dicha política, los cuales fueron remitidos a esa Corporación por la propia Defensoría del Pueblo; entidad que señaló los casos en que la falta de una adecuada respuesta de las autoridades, condujo a la consumación del riesgo, pese a la advertencia oportuna sobre el mismo.

En virtud de lo anterior y como una respuesta a las múltiples críticas de la Corte Constitucional, se expidió el Decreto 2780 del 3 de agosto de 2010, por medio del cual se creó y reglamentó la

Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), encargada de recomendar al Ministro del Interior y de Justicia, a través de la instancia operativa, la emisión o no de alertas tempranas y la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del Derecho Internacional Humanitario, así como la realización del seguimiento de las acciones implementadas por las autoridades, teniendo como insumo los informes de riesgo y notas de seguimiento remitidos por la Defensoría del Pueblo, o la información proveniente de cualquier autoridad competente que advirtiera la existencia de un riesgo eventual (conf. art. 1°).

Se estableció que la CIAT estaría constituida por dos instancias, una de carácter político, cuyo propósito sería la de proponer políticas generales dirigidas a prevenir y mitigar las posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario; y otra de carácter operativo, encargada de verificar y evaluar las situaciones de riesgo que puedan generar las violaciones a los derechos en mención, y emitir las recomendaciones al Ministro del Interior y de Justicia, orientadas a prevenir, contrarrestar, conjurar o mitigar las amenazas y/o riesgos en contra de la población civil señaladas en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo (conf. art. 2°).

En ese orden de ideas y bajo el Decreto 2780 de 2010, para la emisión de una alerta temprana, cuya labor únicamente estaba asignada al Ministro del Interior y de Justicia (conf. art. 7°), primero debía existir un Informe de Riesgo o una Nota de Seguimiento de la Defensoría, es decir, un documento advertencia elaborado por la Defensoría del Pueblo en el que se constatará la posible amenaza o situación vulneradora de derechos o infractora del Derecho Internacional Humanitario que se pretendiera evitar, prevenir y/o mitigar; documento que debía ser remitido a la CIAT, la

cual una vez cumpliera con su función de instancia operativa de verificar y evaluar la información enviada, optara por recomendar al Ministro la emisión o no de una alerta temprana.

Como parte de la labor del Estado de prevenir situaciones de riesgo, vulneradoras de derechos humanos e infractoras del Derecho Internacional Humanitario, en el año 2011, se expidió la Ley 1448, por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se adoptaron otras disposiciones. En dicha normativa, una vez se conceptualizó lo que debía entenderse por “víctima”¹³, se le reconoció el derecho de participación en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral (conf. art. 28° núm. 5°).

¹³ Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos. Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común. Parágrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Asimismo, se indicó que los procesos de reparación judicial y administrativo podían representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervinieran en esas actuaciones, por lo que debían establecerse medidas de prevención para mitigar esos riesgos, con fundamento en la información que reportara el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (conf. art. 31° par. 2°), del que se consideró la obligación de fortalecer (conf. art. 149°, literal k). No obstante ello, no se señaló la manera cómo debía hacerse, quedando corta la normativa frente a dicha labor, máxime teniendo en cuenta que se exige la participación directa en las medidas para prevenir situaciones vulneradoras de derechos fundamentales.

Para reglamentar la Ley 1448 de 2011, se expidió el Decreto 4800 de ese mismo año, en el cual se contempló la obligación del Estado de adoptar medidas para (i) evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, (ii) neutralizar o superar las causas y circunstancias generadoras de riesgo en el marco del conflicto armado interno y (iii) generar imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos (conf. art. 193).

Y, bajo esos términos, en dicha normativa se contempló que la Defensoría del Pueblo diseñaría e implementaría un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el cual se alimentaría de diferentes fuentes institucionales, sociales y comunitarias, con el único propósito de monitorear y advertir situaciones de riesgo de inminencia, coyuntural y estructural, en el marco de las competencias constitucionales y legales de dicha entidad para la prevención y protección de los derechos humanos (conf. art. 200°).

Indicándose, además, como medida de prevención, que las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior, con fundamento en los informes realizados por el SAT, en el marco de la CIAT, serían atendidas de manera oportuna y adecuada por las entidades del nivel nacional y

territorial, responsables y encargados en la prevención de las violaciones de los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario (conf. art. 200° par. 2°), las cuales, específicamente las gobernaciones y alcaldías de manera conjunta, deberían, a partir de ese momento, elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, unos Planes Integrales de Prevención a dichas violaciones e infracciones, que deberían incluir acciones específicas que respondieran a las recomendaciones realizadas por el Ministro (conf. art. 202°).

Así las cosas, en virtud de la normativa enunciada que establecía nuevas directrices en la materia de prevención, y además, de la creación de la Unidad Nacional de Protección, mediante el Decreto 4065 de 2011¹⁴, se contempló la necesidad de modificar la integración de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, de manera que respondiera a la nueva estructura institucional, con el fin de evitar la duplicidad de funciones, garantizar la continuidad del servicio, hacer más ágil la atención a las víctimas, mediante el establecimiento de un mecanismo vinculante para las entidades concernidas, con el propósito de prevenir, atender y conjurar los posibles riesgos en contra de la población civil (Decreto 2890, 2013)

3.1.2. Expedición, función y frecuencia de sesiones. De dicha necesidad, surgió el Decreto 2890 del 12 de diciembre de 2013, el cual derogó el Decreto 2780 de 2010 (conf. art. 15). Mediante este decreto, expedido por el Presidente de la República, se creó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), como instancia encargada de recomendar al Ministro del Interior la

¹⁴ Según lo establecido en el artículo 3° del Decreto 4065 de 2011, el objetivo de la Unidad Nacional de Protección es “articular la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

emisión o no de alertas tempranas¹⁵, así como de recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, teniendo como insumo los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, remitidos por la Defensoría del Pueblo (conf. art. 1°).

Según la normativa enunciada, la CIAT, que fue relevada por la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas Para la Respuesta Rápida (CIPRAT) al expedirse el Decreto 2124 de 2017¹⁶, tenía como función principal la de recomendar al Ministro del Interior, la emisión o no de una alerta temprana, una vez evaluara y verificara la información contenida en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento enviadas por la Defensoría del Pueblo (conf. art. 3°).

Lo anterior, en tanto era al Ministro del Interior al único que le correspondía emitir la alerta temprana y realizar a las autoridades competentes las recomendaciones a que hubiese lugar para la prevención de violaciones a los derechos humanos (conf. art. 8°), pues de conformidad con la legislación nacional vigente para esa época, entre esas, la Ley 1106 de 2006 y el Decreto 4800 de 2011, se contempló que la administración solo tenía el deber de atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emitidas por el Gobierno Nacional, mas no las producidas por la Defensoría del Pueblo (conf. art. 5°).

Lo expuesto quiere decir que, si bien se podía expedir un Informe de Riesgo con todas las advertencias del caso por parte de la Defensoría del Pueblo, en rigor, a quien le correspondía emitir

¹⁵ Según el Decreto 2890 de 2013, se define como alerta temprana las recomendaciones de carácter preventivo, que realiza el Ministro del Interior a las autoridades competentes a nivel nacional y territorial para la implementación de acciones integrales frente a la advertencia de un riesgo alto o medio de violación de los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (conf. Artículo 5°).

¹⁶ En el artículo 22 del Decreto 2124 de 2017, se consagró que la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, sería ahora la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas Para la Respuesta Rápida (CIPRAT)".

la alerta temprana era al Ministro del Interior, la cual tendría carácter vinculante por mandato legal, con base en la recomendación que realizaba la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT), ente que se encargaba de valorar lo verificado por la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, vale la pena indagar si todo este trámite, contemplado en el Decreto 2890 de 2013 para la expedición de una alerta temprana, resultaba necesario e indispensable para tratar de prevenir situaciones graves y hasta inminentes de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o si, por el contrario, resultaba excesivo para temas tan delicados y que necesitan ser tratados con la mayor celeridad y urgencia, pues ante el más mínimo retraso, dejaría de tener virtualidad suficiente para ser una acción preventiva.

Recordemos que la CIAT, según el Decreto 2890 de 2013, estaría integrada por (i) el Ministro del Interior o su delegado, quien la presidiría, (ii) el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, (iii) el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, (iv) el Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado, (v) el Director de la Policía Nacional o su delegado y (vi) el Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado. Además, contaría con la presencia de invitados permanentes, dirigentes de otras entidades relacionadas y la participación de las Gobernación o Alcaldías que se estuviera evaluando (conf. art. 2).

Y, además, sesionaría de manera ordinaria a más tardar dentro de la semana siguiente al recibo de Informes de Riesgo y/o Notas de Seguimiento elaborados por la Defensoría del Pueblo. A su vez, las sesiones de seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el Ministro del Interior para la prevención de violaciones a los derechos humanos, se realizarían en terreno a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a su emisión, con la participación de la Gobernación y los municipios concernidos (conf. art. 11°).

Es decir, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, la entidad que fue creada por el Constituyente Primario para la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, la que cuenta con una Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistemas de Alertas Tempranas, a través de la cual se entera de primera mano de las situaciones más graves, que probablemente puedan acarrear violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de cuya actividad, bajo la vigencia de la normativa en mención, emite Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, en donde se plasman esas circunstancias y las posibles maneras de prevención y/o superación, se veía obligado a pasar ese trabajo a una Comisión (CIAT), que conoce de manera indirecta los hechos, de probable difícil reunión al ser quienes la componen altos funcionarios del Estado, y sin embargo, tenía la responsabilidad de recomendar al Ministro del Interior la conveniencia o no de expedir una alerta temprana.

Resulta que la alerta temprana es el único instrumento que las autoridades administrativas se ven obligadas a acatar por imperativo legal, con el fin de prevenir los hechos graves que allí se consignen, valiéndose del insumo que representaban los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo. Pero, ¿y si la Comisión Intersectorial no se reunía a tiempo? O ¿si la Comisión Intersectorial consideraba que lo consignado en los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo no ameritaba ser catalogado como alerta temprana? ¿Qué pasaba entonces con esos informes de riesgo que no se convirtieron en alertas tempranas, las situaciones graves a prevenir, ocurrían? ¿Por qué la Defensoría del Pueblo, creada para promover, ejercer y divulgar los derechos humanos, no era el competente para expedir una alerta temprana, pese a que realizaba todos los insumos para ello?

Al respecto, es posible considerar que la valoración que tenía a su cargo la CIAT podría estar permeada por intereses diferentes a la prevención, como por ejemplo, el de mostrar éxitos

operacionales para el caso de fuerza pública. La emisión de una alerta temprana podría ser entendida, en cierto sentido, como una nota negativa a la gestión institucional y era probable que algunos Informes de Riesgo elaborados por la Defensoría del Pueblo no llegaran a convertirse en alertas tempranas.

Teniendo en cuenta este escenario, el rol de la Defensoría del Pueblo en materia de prevención de situaciones vulneradoras de derechos humanos e infractoras del Derecho Internacional Humanitario fue modificada sustancialmente con la expedición del Decreto 2124 de 2017.

3.2. Bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017.

3.2.1. Antecedentes. En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las FARC-EP, suscrito el 24 de noviembre de 2016, en el punto 2.1.2., dentro del acápite de “Garantías de seguridad para el ejercicio de la política”, se contempló la necesidad de que el Gobierno Nacional estableciera un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Basado en nuevo concepto de seguridad, en el marco del fin del conflicto, este sistema se fundaría en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular, en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política.

En dicho contexto, este Sistema debería contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición.

En el acápite 2.1.2.1. del Acuerdo Final (2016), se hizo especial referencia al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, entendiendo la seguridad como un valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo. Este Sistema serviría de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes estuvieran ejerciendo la política en el marco de las reglas democráticas.

El Sistema Integral estaría compuesto por varios elementos, tales como: el de adecuación normativa e institucional, el de prevención, protección y por último, el de evaluación y seguimiento. En el desarrollo del segundo elemento, esto es, el de prevención, se indicó que el Sistema de Alertas Tempranas debía tener un enfoque territorial, diferencial y de género, además, de la disposición del Estado para financiar el funcionamiento adecuado e integral del SAT, y de allí que se haya establecido como principio orientador el de “Coordinación y corresponsabilidad institucional” entre todas las instituciones del Estado, por supuesto, lo cual resultaría vital para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas en materia de seguridad, para lo que se debería asegurar la articulación de las instituciones del orden nacional, departamental y municipal (conf. 3.4.1.).

En virtud de dicho Acuerdo y con la finalidad de cumplir el mismo, se expidió el Decreto Ley 895 de 2017, por medio del cual se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual tiene por objeto “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución” (conf. art. 2°).

El en artículo 17 de dicho decreto, se contempló que el Gobierno Nacional con la coordinación de la Defensoría del Pueblo debía reglamentar el “Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida” a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz,

así como cualquier hecho o conducta criminal en contra de quienes hayan sido elegidos popularmente, quienes se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, organizaciones de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros, líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Se indicó que dicho Sistema emitiría las alertas de forma autónoma y las respuestas rápidas del Estado, así como las acciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política debían articularse con los mecanismos preventivos y de protección descritos en el Decreto Ley 895 de 2017 (conf. art. 17°).

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo Final y todo el desarrollo normativo evidenciado después del 2013, se contempló la necesidad de modificar la integración, estructura y funciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, como parte de un Sistema General de Prevención para la Reacción Rápida, de manera que respondiera y se integrara a las diversas normas y estructuras institucionales vigentes en la materia, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad de estas, sin que se afectaran las actividades de prevención de los derechos de las víctimas, de la población civil y de las organizaciones políticas, haciéndola más ágil y estableciendo un mecanismo de coordinación eficiente para una reacción rápida, y con la finalidad de prevenir, atender y conjurar los posibles riesgos que afectarían las diversas expresiones de ciudadanía en las localidades y regiones (Decreto 2124, 2017).

Fue así como se expidió el Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017, con el cual se modificó ostensiblemente el panorama que se había proyectado para la expedición de alertas tempranas bajo el Decreto 2890 de 2013.

3.2.2. Expedición, componentes y funciones. El 18 de diciembre de 2017, se expidió el Decreto 2124¹⁷, mediante el cual se reglamentó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (conf. art. 1°).

Asimismo, dicho Sistema contempló unos objetivos específicos, siendo los más relevantes: (i) monitorear riesgos para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al DIH, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales; (ii) advertir oportunamente sobre los riesgos de ocurrencia de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al DIH; (iii) reaccionar de manera rápida y oportuna a los riesgos identificados, mediante la articulación de las acciones de las autoridades y entidades nacionales y territoriales a partir de la situación planteada en la alerta temprana; y, (iv) realizar actividades de seguimiento tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo (conf. art. 5°).

Para conseguir los objetivos definidos, se diseñó que ese Sistema tendría dos componentes: el primero, de alerta temprana a cargo de la Defensoría del Pueblo, y el segundo, de respuesta y

¹⁷ “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

reacción rápida bajo la dirección del Gobierno Nacional, con la participación de las entidades territoriales y coordinado por el Ministro del Interior (conf. art. 2°).

Al componente de alertas tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo, se le atribuyó el propósito de:

Advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección. Para lo anterior la Defensoría del Pueblo emitirá de forma autónoma Alertas Tempranas bajo sus competencias constitucionales y legales. (conf. art. 6°).

Y las funciones de (i) priorizar las áreas a monitorear con base en criterios, metodologías y protocolos de análisis de riesgos, (ii) requerir a las instituciones de orden nacional y territorial para que suministren en forma completa, detallada y oportuna, la información que se requiere para identificar las potenciales situaciones de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, (iii) recibir, analizar, verificar, procesar y sistematizar las informaciones suministradas por diversas fuentes que permitan la identificación de posibles escenarios de riesgo, (iv) diseñar e implementar protocolos e instrumentos de monitoreo y georreferenciación, análisis de riesgo, verificación, advertencia y seguimiento, (v) fortalecer el Sistema de Información para monitorear y hacer seguimiento a las dinámicas del riesgo, (vi) aplicar en el proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento, el enfoque territorial, de género, diferencial y étnico, y finalmente, (vii) emitir oportunamente las alertas tempranas y dirigirlas al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior (conf. art. 7°).

Según el Defensor Delegado para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y D.I.H, la expedición del Decreto 2124 de 2017 y la variación del rol del Defensor del Pueblo para la expedición de la alerta temprana, significó principalmente la adquisición de la autonomía para expedirlas, lo cual se vio reflejado en fortalecer “los esfuerzos en materia de capacidad para el ejercicio, pero sobretodo, de precisión de las alertas tempranas y de precisión en información que está allí contenida”. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Con el ánimo de fortalecer la función del SAT, en agosto de 2018, la Defensoría del Pueblo, las agencias de Naciones Unidas en Colombia (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), con el financiamiento del Fondo Multidonante de la ONU, presentaron el proyecto denominado “Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida frente a organizadores y conductas criminales que pongan en riesgo la implementación de los Acuerdos de Paz”, con el siguiente objetivo:

Se busca fortalecer el monitoreo de las nuevas expresiones de violencia y ayudar a prevenir la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos como son homicidios selectivos, desplazamientos, desapariciones forzadas, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la violencia sexual, los constreñimientos a la población, las amenazas e intimidaciones a sectores sociales que promueven la reivindicación de derechos y la implementación del Acuerdo Final de Paz. (Defensoría del Pueblo, 2018d).

Por su parte, al componente de respuesta rápida, entendida esta como “la adopción de medidas preventivas y de reacción rápida por parte del Gobierno Nacional, de acuerdo con sus competencias ante los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo” (Decreto 2124, 2017, conf. art. 4°), coordinado por el Ministro del Interior, se le adjudicó el propósito de:

Articular interinstitucionalmente, a las entidades nacionales y, autoridades territoriales, de manera rápida y oportuna para la respuesta y reacción a los riesgos identificados.

Todas las actuaciones de la reacción rápida deberán realizarse con la debida diligencia y estarán sujetas a las consecuencias disciplinarias y penales a que haya lugar en caso de que se falte a ella. (conf. art. 8°).

Dicho componente se articularía a través de lo que ahora se llama la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), la cual estará presidida por el Ministro del Interior e integrada, además, por el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, el Director de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado, el Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado, el Director de la Policía Nacional o su delegado y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado (conf. art. 9°).

Algunas de las funciones asignadas a este segundo componente son: (i) coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas; (ii) solicitar a las entidades las informaciones necesarias sobre las situaciones de riesgo alertadas; y, (iii) realizar seguimiento a las acciones desarrolladas por las autoridades competentes (conf. art. 10°).

3.2.3. De las alertas tempranas. De conformidad con lo que se ha venido consignando en este trabajo investigativo, al hacer la comparación del Decreto 2890 de 2013 con el Decreto 2124 de 2014, resulta evidente la variación respecto del funcionario competente para emitir las alertas tempranas y, a su vez, la intención de otorgarle la competencia a la Defensoría del Pueblo para

expedirlas de manera autónoma con la expedición del Decreto 2124 de 2017 – tal como fue contemplado de manera expresa en el artículo 6º-, y de esta forma, abolir el trámite establecido en el Decreto 2890 de 2013, con la finalidad, tal vez, de darle mayor celeridad a la atención que se le presta a esas situaciones graves, posiblemente, violatorias de derechos humanos, para que la acción sea realmente preventiva y no reparadora.

Lo anterior, se resalta con mayor proporción en la definición de “alertas tempranas” que tanto el Decreto 2890 de 2013 en su momento estableció, como el que ahora el Decreto 2124 de 2017 maneja. En el primero, se consagró que eran “las recomendaciones de carácter preventivo, que realiza el Ministro del Interior a las autoridades competentes a nivel nacional y territorial para la implementación de acciones integrales frente a la advertencia de un riesgo alto o medio de violación de los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (conf. art. 5º), mientras que en el segundo, se indicó que la alerta temprana “era un documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo sobre los riesgos de que trata el objeto de este decreto y dirigido al Gobierno Nacional para la respuesta estatal” (conf. art. 4º).

Es decir que el Defensor del Pueblo con relación a la emisión de las alertas tempranas, pasó de elaborar documentos de advertencia que evaluaría la CIAT, a ser quien de manera autónoma las expide y que deberán ser acogidas, mediante medidas preventivas y de reacción rápida, por el Gobierno Nacional (Decreto 2124, 2017, conf. art. 8).

Dicha modificación en la competencia para emitir las alertas tempranas no resultaría de vital trascendencia de no ser porque como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, en el artículo 5º de la Ley 1106 de 2006 *“Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus*

disposiciones”, se contempló que los gobernadores y alcaldes debían atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente, del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteraran el orden público y las posibles violaciones a los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Además, en el párrafo 2° del artículo 200 del Decreto 4800 de 2011, se estableció que las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior, con base en los informes realizados por el Sistema de Alertas Tempranas, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, serían atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al D.I.H.

De acuerdo con lo anterior y bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013 debido a que esa era la normativa vigente para la época, que las autoridades departamentales y locales, por mandato legal, solamente se veían obligados a atender de manera urgente la alerta temprana que si bien emitía el Ministro del Interior, se encontraba compuesta de un documento de advertencia, como lo era el informe de riesgo, que elaboraba la Defensoría del Pueblo y que posteriormente, evaluaba la CIAT.

Es decir, nótese como para la expedición de esa alerta temprana en la que se contemplaban diversas recomendaciones de urgente atención por parte de las autoridades, intervenían para su producción varias entidades y/u organismos estatales que se pronunciaban en un mismo sentido para expedirla, por cuanto el Ministro del Interior si bien tenía la competencia para emitirla, no desarrollaba el trabajo en terreno que le permitiera conocer esos factores de vulnerabilidad que podrían desencadenar en situaciones violatorias de derechos humanos o infractoras del D.I.H.,

como sí lo efectuaba la Defensoría del Pueblo, aunque esta, pese a toda esa labor, no le había sido asignada la competencia para expedirla, pues recuérdese que esta era exclusiva del Ministro del Interior.

Sumado a esto y no menos relevante en el proceso de expedición de la alerta temprana, estaba la labor de la CIAT, la cual si bien ni desarrollaba el trabajo de campo – labor de la Defensoría del Pueblo -, ni tampoco la expedía – competencia del Ministro del Interior-, si era la que valoraba el documento de advertencia y emitía una aprobación, por así decirlo, para que finalmente, ese documento de la Defensoría del Pueblo, se convirtiera en una alerta temprana, pues no se puede pasar por alto que, si esta Comisión determinaba que el informe de riesgo no tenía la capacidad de convertirse en alerta temprana, sencillamente, no llegaba al despacho del Ministro.

Así las cosas, queda que más que evidenciado que para la expedición de la alerta temprana, bajo la expedición del Decreto 2890 de 2013, intervenían tres autoridades estatales diferentes, cada una con labores específicas y fundamentales para crearla, desarrolladas en espacios de tiempo distintos. Y entonces, ¿sería viable considerar que se estaría frente a un acto administrativo complejo?

Para la Corte Constitucional (2000), el acto administrativo es la “manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos” y, además, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Según el Consejo de Estado (2019), el acto administrativo es “toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos”, y goza de las siguientes características:

i) Constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, ya sea en cabeza de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, impactando los derechos u obligaciones de los asociados.

Para la doctrina y para el Consejo de Estado, los actos administrativos pueden ser clasificados dependiendo de las circunstancias que los rodeen al momento de su expedición. Por ejemplo, para el profesor Libardo Rodríguez (2005), se pueden clasificar de acuerdo al punto de vista desde el cual se les mire, es decir, dependiendo del poder utilizado para su expedición, de la vinculación con el servicio público, del contenido, de las voluntades que intervienen en su elaboración, del ámbito de aplicación, del procedimiento, etc.

Respecto de esta última clasificación, esta es, desde el punto de vista del procedimiento, los actos administrativos se pueden clasificar de acuerdo con las diferentes actuaciones requeridas para su elaboración y, por ende, podrían ser simples, “cuando solamente requieren una sola actuación jurídica para su expedición”, o por el contrario, complejos, “cuando se necesitan de varias actuaciones jurídicas para que pueda ser expedido”. (Rodríguez, 2005, p. 260).

En ese sentido, para el profesor Libardo Rodríguez (2005), los actos administrativos complejos podrían ser “aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos o autoridades, o que requieren de varias aprobaciones” (p. 260).

De igual manera, para el profesor Luis Germán Ortega Ruiz (2018), en su libro “El acto administrativo en los procesos y procedimientos”, el acto administrativo puede ser objeto de clasificación según su destinatario, forma, formación, momento, contenido, competencia organizacional, etc.

En cuanto a la competencia organizacional, puede ser simple “que nace de la decisión de una autoridad administrativa materializada en un servidor público o cuerpo colegiado”, o complejo, emitido “por un grupo de personas entre diferentes órganos” (Ortega, 2018, p. 19).

Así las cosas, para Luis Germán Ortega Ruiz (2018), los actos administrativos complejos son varios actos que en realidad son un solo acto administrativo, que se encuentra integrado por “las decisiones administrativas de dos o más autoridades, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual se convierten en un acto administrativo complejo” (p. 19).

Finalmente, se tiene que para la Sección Quinta del Consejo de Estado (2018a), tomando como base jurisprudencia de la Sección Primera (2017b), el acto administrativo puede ser complejo; sin embargo, para que dicha clasificación sea válida, este debe contener varias declaraciones conjuntas y sucesivas de dos o más autoridades, las cuales deben tener como característica esencial la unidad de contenido y fines, de tal forma que ninguna de ellas pueda asimilarse de forma separada e individual.

Respecto de este tema en concreto, para el Consejo de Estado (2017b):

En los actos administrativos complejos la decisión administrativa se adopta con la intervención conjunta y sucesiva de dos o más órganos o autoridades, de tal forma, que si falta la manifestación de voluntad de alguno de tales órganos o autoridades, no se puede sostener que el acto ha nacido a la vida jurídica; es decir, que en la formación debe concurrir en la misma dirección, las voluntades del número plural de autoridades que legalmente deben intervenir.

Con base en ese concepto, el Consejo de Estado (2017b), citando al doctrinante Luis Enrique Berrocal Guerrero (2016), indicó que a su vez, el acto administrativo complejo era dable de clasificación, por cuanto podría ser complejo propio, entendido este como “el que se forma por la fusión de varias declaraciones que con un mismo contenido y mismo fin profieren dos o más órganos de manera separada y sucesiva”, o complejo impropio, “constituidos por varios

pronunciamientos, dados en momentos distintivos y consecutivos, pero emanados de un mismo órgano”.

Es decir, la diferencia principal entre los actos administrativos complejos propios e impropios, es que los últimos, pese a contar con pluralidad de declaraciones con unidad de contenido, carecen de la pluralidad de órganos que los emiten, siendo esta una de las características principales de los primeros, junto a la diversidad de declaraciones dadas individualmente por cada uno de tales órganos, que se fusionan o integran en un todo, pese a haber sido proferidas de manera separada y sucesiva, por cuanto conservan unidad de objeto o contenido y unidad de fin perseguido por cada uno de los órganos que lo expiden y, finalmente, interdependencia entre las distintas declaraciones o actos para poder adquirir existencia (Consejo de Estado, 2017b).

Lo anterior, por cuanto cada declaración, consideradas individualmente, no ostentan la entidad de acto administrativo al no producir efectos jurídicos, para serlo y para poder nacer a la vida jurídica como tal, se necesitan mutuamente, por cuanto en el caso de que llegara a faltar aunque sea una sola, no se podría hablar de la existencia de un acto administrativo.

Bajo ese contexto jurídico contemplado por la jurisprudencia contencioso administrativa y la doctrina para conceptualizar e identificar los actos administrativos complejos y simples, y pese a que no se ha abordado este tema en concreto en relación con las alertas tempranas, desconociéndose los motivos para ello, es viable interrogarse sobre si estas, -sin el ánimo de profundizar sobre el asunto, por cuanto no es el eje central de esta investigación-, podrían catalogarse como actos administrativos de esa naturaleza.

Se ha indicado en múltiples ocasiones a lo largo de este trabajo que, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, para que se expidiera la alerta temprana, debía intervenir la Defensoría del Pueblo, a través del documento de advertencia del Informe de Riesgo, la CIAT por medio de la

evaluación a este documento, y finalmente, el Ministro del Interior propiamente suscribiendo la alerta temprana; todas autoridades estatales.

En ese orden de ideas, nótese como se podrían cumplir los requisitos para llegarse a considerar la alerta temprana como un acto administrativo complejo propio, por cuanto i) intervienen tres órganos en la formación del acto, ii) existe una pluralidad de declaraciones dadas individualmente por cada órgano que se fusionan e integran un todo, iii) son proferidas en espacios de tiempo distintos, de manera separada y sucesiva, iv) ostentan una unidad de objeto contenido en dichas declaraciones y v) unidad de fin perseguido por cada órgano, al estar cumpliendo en forma estricta, un procedimiento debidamente reglamentado, para que se llegue a considerar la alerta temprana, y finalmente, vi) se evidencia una interdependencia entre las distintas declaraciones para poder adquirir existencia jurídica.

Esto último, debido a que como se ha mencionado, cumplen las fases de un procedimiento reglado, contemplado por el ordenamiento jurídico, que lleva a la expedición de la alerta temprana, pues bajo el Decreto 2890 de 2013, la actuación unitaria de la Defensoría del Pueblo no alcanzaba para que se llegara a considerar siquiera, la existencia de la alerta temprana, y tampoco la acción desplegada por la CIAT o inclusive, por el Ministro del Interior, pues aunque este funcionario tenía la competencia para emitirla, no podía hacerlo si no contaba con el insumo que le suministraba la Defensoría del Pueblo a través del documento de advertencia que elaboraba.

Aunado a lo anterior, las recomendaciones contenidas en la alerta temprana en virtud de mandato legal contemplado en la Ley 1106 de 2006 y el Decreto 4800 de 2011, debían ser atendidas por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, es decir, crea o produce unos efectos jurídicos que debían ser atendidos por las autoridades administrativas respectivas, con el fin de efectuar la prevención a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al D.I.H.,

debiéndose reportar los avances que se evidenciaran respecto del tema en concreto, referenciado en la alerta temprana.

Dicha situación varía ostensiblemente con la expedición del Decreto 2124 de 2017, por cuanto se otorgó la competencia a la Defensoría del Pueblo para emitir la alerta temprana, es decir, ya no se hace necesaria la intervención de otros organismos estatales para expedirla, ya no existe una comisión encargada de evaluar ninguna actividad de esa institución, y en consecuencia, la alerta temprana deja de tener como insumo el informe de riesgo, para pasar a tener como base instrumentos de monitoreo y recolección de información propios de esa entidad. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Nótese como, bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017, no sería viable considerar la alerta temprana como un acto administrativo complejo propio, sino como uno simple, al ser producido, de manera autónoma, por la decisión de una autoridad administrativa, como lo es, en este caso, la Defensoría del Pueblo.

Pese a que dicha discusión sobre si las alertas tempranas podrían ser consideradas como actos administrativos que ostentan una vinculatoriedad, no resulta relevante para la Defensoría del Pueblo, por cuanto el Decreto 2124 de 2017 no abarca el asunto, y además, lo que se pretende es proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, y en ese sentido, lo obligante no es la alerta temprana, sino el deber de prevención y adecuación del comportamiento a un estándar de debida diligencia (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019), se considera que sería interesante que tanto la doctrina como la jurisprudencia ahondaran en el asunto, para efectos de otorgarle la trascendencia que se merece y, sobretodo, que se necesita.

Si bien es cierto, es importante la adopción de medidas tendientes a la prevención, también lo es el instrumento en el cual se consignan esas recomendaciones que finalmente se verán

transformadas en esas acciones que se pretenden, se implementen; motivo por el que resulta fundamental que a través de un debate jurídico profundo, se analizara la naturaleza jurídica de la alerta temprana, para efectos que las autoridades administrativas hacia las que va dirigida, tomen conciencia de la relevancia de este documento, de su contenido y de lo vital que es que se acoja de manera íntegra y oportuna, pues podría ser que debido a su escaso estudio y debate, que en algunas ocasiones no se desplieguen las acciones tendientes a cumplir con lo que la alerta temprana pretende evitar, y que da lugar, a la declaratoria de responsabilidad extracontractual por omisión a cargo del Estado.

3.2.4. Instancias territoriales para la reacción rápida. A nivel territorial, para efectos de dar cumplimiento con lo preceptuado en las alertas tempranas, en el Decreto 2124 de 2017, se ordenó la creación de los Comités Territoriales de Alertas para la Reacción Rápida en los territorios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017¹⁸, bajo la coordinación de la CIPRAT, con la finalidad

¹⁸ En el artículo 3° del Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”, se hizo referencia a la siguiente cobertura geográfica, comprendida por 170 municipios agrupados de la siguiente manera: (1) Subregión: Alto Patía – Norte del Cauca, (a) Departamento del Cauca, municipios de Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Carlotó, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío; (b) Departamento de Nariño, municipios de Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa; (c) Departamento del Valle del Cauca, municipios de Florida y Pradera. (2) Subregión de Arauca, (a) Departamento de Arauca, municipios de Arauquita, Fortúl, Saravena y Tame. (3) Subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño: (a) Departamento de Antioquia, municipios de Amalfi, Añorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza. (4) Subregión del Catatumbo: (a) Departamento de Norte de Santander, municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. (5) Subregión de Chocó: (a) Departamento de Antioquia, municipios de Murindó y Vigía del Fuerte; (b) Departamento del Chocó, municipios de Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Riosucio, Sipí y Unguía. (6) Subregión de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense: (a) Departamento del Caquetá, municipios de Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujíl, la Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso; (b) Departamento del Huila, municipio de Algeciras. (7) Subregión del Macarena – Guaviare: (a) Departamento del Meta, municipios de Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa; (b) Departamento del Guaviare, municipios de San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores. (8) Subregión de Montes de María: (a) Departamento de Bolívar, municipios de El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano; (b) Departamento de Sucre, municipios de Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolú viejo. (9) Subregión del Pacífico Medio: (a) Departamentos del Cauca, municipios de Guapí, López de Micay y Timbiquí; (b) Departamento

de concertar la respuesta rápida estatal a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo sobre dichos territorios (conf. art. 12°).

Las funciones que le fueron asignadas a dichos Comités son: (i) coordinar con la instancia nacional CIPRAT lo relacionado con la respuesta rápida; (ii) evaluar el impacto de las medidas adoptadas; (iii) recopilar información institucional y comunitaria para analizar la situación de riesgo advertido; (iv) impulsar las medidas de reacción rápida de prevención; y (v) las mismas funciones de la CIPRAT que le sean compatibles, siendo desarrollados con enfoque territorial (conf. art. 13°).

3.2.5. Procedimiento para la reacción rápida a las alertas tempranas. El Decreto 2124 de 2017, contempló dos procedimientos para la reacción rápida a las alertas tempranas, uno de carácter general, y otro de tipo específico cuando la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo conlleve el rótulo de riesgo de inminencia.

El primer procedimiento, establecido en el artículo 14°, consiste en que una vez es recibida la alerta temprana, la Secretaría Técnica de la CIPRAT transmitirá de forma inmediata a las entidades competentes, sea del orden nacional o territorial, para el cumplimiento de sus funciones y la adopción de las medidas que se requieran para la respuesta rápida.

del Valle del Cauca, municipio de Buenaventura. (10) Subregión del Pacífico y Frontera Nariñense: (a) Departamento de Nariño, municipios de Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarra, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara, San Andrés de Tumaco. (11) Subregión del Putumayo: (a) Departamento del Putumayo, municipios de Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón. (12) Subregión de Sierra Nevada – Perijá: (a) Departamento del César, municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibérico, Pueblo Bello, La Paz, San Diego, Manaure Balcón del César. (b) Departamento de La Guajira, municipios de Dibulla, Fonseca y San Juan del César; (c) Departamento del Magdalena, municipios de Santa Marta, Aracataca, Ciénaga y Fundación. (13) Subregión del Sur de Bolívar: (a) Departamento de Antioquia, municipio de Yondó; (b) Departamento de Bolívar, municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití. (14) Subregión del Sur de Córdoba: (a) Departamento de Córdoba, municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. (15) Subregión del Sur del Tolima: (a) Departamento del Tolima, municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. (16) Subregión del Urabá Antioqueño: (a) Departamento de Antioquía, municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbo.

En ese sentido, la CIPRAT se convocará dentro de los diez días siguientes a la emisión de la alerta temprana, con el fin de hacer seguimiento a las medidas adoptadas y a su vez, coordinar las complementarias, comunicándose lo allí resuelto dentro de los diez días siguientes a esa sesión. De igual manera, la Defensoría del Pueblo comunicará dentro de los nueve meses siguientes a la emisión de la alerta temprana, si el riesgo ha evolucionado o si aún persiste (Decreto 2124, 2017, conf. art. 14°).

Esa labor de la Defensoría del Pueblo hace parte de la función de seguimiento, por cuanto si bien como se mencionó previamente, el primer componente no tiene ninguna incidencia en el ejercicio que realiza el segundo componente, sí le corresponde a la Defensoría ejecutar el seguimiento de los escenarios de riesgo advertidos; actividad que se compone de tres fases que se deben desarrollar dentro de los nueve meses siguientes a la emisión de la alerta temprana. La primera, relativa a que una vez emitida la alerta temprana, se requieren a las autoridades recomendadas con el propósito que remitan información relacionada con los avances o las acciones que han desplegado en virtud de la advertencia recibida.

En virtud de esa primera actividad, se construye un documento de trabajo interno denominado “Informe de Valoración Preliminar de la Respuesta Estatal”, con el cual se busca constatar o verificar cuáles son las autoridades que están desplegando acciones y cuál es su pertinencia para mitigar el riesgo. Una vez ejecutado lo anterior, se realiza la constatación en terreno de la información remitida por las autoridades correspondientes, siendo esta la segunda fase. Este ejercicio se hace en terreno, donde no solamente se atiende al trabajo de las instituciones sino que también se verifica con las comunidades que se encuentren en riesgo, para poder conocer su percepción sobre la superación o no de los escenarios de riesgo.

Finalmente, el ejercicio realizado en terreno, se traduce en un informe final, que sirve como insumo para construir “el oficio CIPRAT” o el “Informe de Seguimiento para la CIPRAT”, con el cual la Defensoría del Pueblo, nueve meses después de emitida la alerta temprana, presenta al Ministerio del Interior un documento. En este se pone de resalto la persistencia de los escenarios de riesgo, la evolución de los mismos y la valoración que se realiza de la respuesta institucional, puntualizando los aspectos en que las autoridades hubieran podido fallar frente a la mitigación del escenario de riesgo. Si al finalizar los nueve meses se constata que el escenario de riesgo no ha sido mitigado o que la respuesta estatal no es oportuna, conducente o adecuada para mitigarlo o evitarlo, la Defensoría del Pueblo amplía el periodo de seguimiento y realiza nuevas recomendaciones, con el fin de constatar que el riesgo verdaderamente se mitigue o desaparezca.

De otro lado, cuando la Defensoría del Pueblo emita alertas tempranas bajo el rótulo de riesgo de inminencia, se deberá seguir el procedimiento específico para la reacción rápida, el cual se encuentra contemplado en el artículo 15°, consistente en que una vez se tenga conocimiento del riesgo, se deberá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes enviar la alerta al Gobierno Nacional, que a través de la Secretaría Técnica de la CIPRAT, dará trámite a las autoridades competentes para la adopción de las medidas urgentes que se requiera. Así las cosas, la CIPRAT hará el respectivo seguimiento dentro de los diez días siguientes a la emisión de la alerta temprana de inminencia con el fin de analizar el impacto de las medidas que se adoptaron para contrarrestar el riesgo detectado y si las mismas no fueron suficientes, se proyectarán nuevas acciones (Decreto 2124, 2017, conf. art. 15°).

No obstante, cuando la Defensoría del Pueblo, dentro de la labor de seguimiento de las acciones desplegadas por el segundo componente que integra el Sistema, constata que el riesgo advertido se ha consumado, es decir, que los factores de vulnerabilidad que dieron lugar a la

aparición de los escenarios de riesgo, se materializaron, inmediatamente informa al Ministerio del Interior, para que dentro del proceso de implementación o de gestión de la alerta temprana se consideren hechos consumados como parte del escenario de riesgo, pero también para que se adopten las medidas.

Con el cambio en el rol del Defensor del Pueblo, cabría suponer que el trámite establecido en el Decreto 2890 de 2013, solo podría complicar esa advertencia “oportuna” de riesgos y amenazas que ahora se pretende con el Decreto 2124 de 2017, y que la CIAT se había convertido en un “cuello de botella” para la emisión de alertas tempranas.

El artículo publicado en Verdad Abierta (2018), titulado “Una alerta temprana que llegó 282 muertos después”, documentó que pese a que la Defensoría del Pueblo había expedido el Informe de Riesgo 010-17, el 30 de marzo de 2017, en el cual advertía sobre el riesgo de los líderes sociales en el país, no se había emitido alerta temprana alguna porque la CIAT no lo consideró de esa manera desconociéndose los motivos, y sin embargo, tres líderes que habían sido referenciados en el Informe de Riesgo 010-17, fueron asesinados para la época de la publicación del artículo de Verdad Abierta, esto es, para el 3 de marzo de 2018, casi un año después.

Ante el acaecimiento de semejante catástrofe, en dicha publicación se indicó:

El CIAT, creado en diciembre de 2013, está conformado por delegados de los ministerios del Interior y Defensa, la Comandancia General de las Fuerzas Militares, la Dirección de la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y de la Unidad de Víctimas. Su responsabilidad básica es recomendar si se elevan a alerta temprana los distintos informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo. Esta instancia se convirtió en un cuello de botella por cuanto muchas de las advertencias fueron engavetadas allí, con sus dramáticas consecuencias. (Verdad Abierta, 2018).

No obstante, con la expedición del Decreto 2124 de 2017, el Defensor del Pueblo pudo emitir la alerta temprana 026-18, la cual pese a llegar tarde frente al asesinato de tres líderes sociales que habían sido referenciados en el Informe de Riesgo 010-17, pretendió prevenir nuevos acontecimientos que deban ser lamentados (Verdad Abierta, 2018).

El Defensor del Pueblo de Colombia, doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, en entrevista del 20 de diciembre de 2017, publicada en la página de la Defensoría del Pueblo (2017), a tan solo escasos 2 días de la expedición del Decreto 2124 de esa anualidad, indicó que con la reglamentación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se iba a permitir “trabajar mucho más rápido para evitar situaciones de vulneración de derechos humanos y riesgos en todo el país”, ya que desde el año 2005, con el escrito del entonces Defensor del Pueblo, consignado en el Auto 178 de esa anualidad de la Corte Constitucional, se consideraba respecto a las alertas tempranas en el marco de protección del derecho a la vida, que:

Dado el carácter institucional de la respuesta, la observación inicial de la Defensoría del Pueblo es que no se reporta la adopción de medidas encaminadas a corregir las falencias en la capacidad institucional para implementar la política pública de desplazamiento, en particular las relativas a la prevención y al funcionamiento efectivo del SAT (...). El 100% de efectividad se entiende estrictamente como el recibo del informe de riesgo por parte del SAT de la Defensoría del Pueblo en el CIAT y su posterior trámite. Esta concepción señalaría la efectividad del CIAT como instancia tramitadora del informe, pero estaría distante de interpretarse como efectividad de la protección del derecho a la vida, en los términos del apartado 9 de la sentencia (...). (p. 41).

La afirmación del Defensor del Pueblo relativa a que con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se iba a poder trabajar mucho más rápido en la prevención de situaciones de riesgos, trae a colación el episodio de cuando este le recriminó al entonces Ministro del Interior, Guillermo Rivera, el hecho de que no había elevado a categoría de alerta temprana el Informe de

Riesgo 010 de 2017, responsabilizándolo de los crímenes de los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos que se habían perpetrado hasta ese momento y que se habían referenciado en el citado Informe, indicando que la entonces Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas - CIAT, solo había sido convocada “casi cuatro meses después de haberse emitido el informe”, lo que lo llevó a manifestar que “los hechos violentos contra líderes sociales y defensores de derechos humanos caracterizados en ese informe de riesgo demuestran que la respuesta no fue inmediata, ni contundente” (Caracol Radio, 2018).

De allí que sea dable plantear como interrogante si realmente el hecho de que ahora el Defensor del Pueblo emita de manera autónoma las alertas tempranas, sin necesidad de transitar por todo el procedimiento establecido en el Decreto 2890 de 2013, es realmente útil para que se eviten o disminuyan situaciones de violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Como se ha venido relacionando a lo largo de este trabajo, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, los Informes de Riesgo que expedía la Defensoría del Pueblo no gozaban de la vinculatoriedad que sí ostentaba las alertas tempranas emitidas por el Ministro del Interior previa recomendación de la CIAT, la cual se convirtió en una especie de filtro en el que, al parecer, llegaron a quedarse Informes de Riesgo que no se transformaron en alertas tempranas por los indistintos motivos que hubiesen sido.

Dicha situación, considerada en principio como el verdadero problema a solucionar para efectos de conjurar la falencia advertida relacionada con una “prevención” que se desnaturalizaba al llegar de manera tardía, y por tan tanto, se le achacaba la responsabilidad que por este motivo no se había alcanzado a desplegar todas las acciones necesarias por parte de las autoridades competentes para prevenir un infortunio, podría llegarse a decir, fue solucionado con la expedición

del Decreto 2124 de 2017, normatividad con la que varió sustancialmente lo que debía entenderse como “alerta temprana”, al trasladar la competencia para emitirla del Ministro del Interior, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, al Defensor del Pueblo dentro del primer componente del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

La anterior modificación se vio reflejada en el hecho de que, según información remitida para efectos de este trabajo investigativo por el Ministerio del Interior (2019), durante el primer año de vigencia del Decreto 2890 de 2013, dicho Ministerio, por recomendación de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT, “emitió en diciembre de 2013 alerta temprana para cinco (5) municipios correspondientes a dos (2) documentos IR/NS enviados por Defensoría del Pueblo, y en el 2014 emitió alerta para sesenta (60) municipios advertidos en veintinueve (29) documentos IR/NS enviados por Defensoría del Pueblo”.

No obstante, esas cifras se modificaron apenas entró en vigencia el Decreto 2124 de 2017, pues de conformidad con la información remitida por el Ministerio del Interior (2019), “en el año 2017, la CIPRAT recibió 1 alerta temprana, y en el año 2018 se recibieron 86 alertas tempranas, las cuales fueron remitidas a las autoridades competentes y se desarrollaron las respectivas sesiones de seguimiento a las acciones implementadas”.

Así las cosas, se tiene que bajo el Decreto 2890 de 2013, que entró en vigencia a partir del 12 de diciembre de esa anualidad, apenas se emitieron 5 alertas tempranas para diciembre de 2013, y durante su primer año de vigencia, esto es, 2014, se expidió alerta temprana para 60 municipios de 29 Informes de Riesgo enviados por la Defensoría del Pueblo; cifras que quedan muy por debajo de lo que la Defensoría del Pueblo, bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017, ha establecido, pues según lo dicho por el propio Ministerio del Interior, como cabeza del segundo componente del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, recibió en diciembre de 2017, una alerta

temprana – sin ignorar que dicha normativa fue expedida el 28 de diciembre de ese año – y en el 2018, un total de 86 alertas tempranas.

De lo anterior, es dable concluir que el haber eliminado la intermediación de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas – CIAT-, establecido en el Decreto 2890 de 2013, para la expedición de una alerta temprana sirvió para que el número de estas aumentara, al ser, tal vez, más expedita su emisión, lo que inmediatamente hace suponer que el nivel de obligación y compromiso de las diversas autoridades para acogerlas y emprender acciones tendientes a evitar las situaciones de riesgo allí advertidas para evitar un daño violatorio de derechos humanos e infractor del Derecho Internacional Humanitario, también aumentara, tal como lo aseveró el Ministerio del Interior (2019), al indicar que:

De otro lado, conforme a lo señalado en el Decreto 2124 de 2017, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas – CIPRAT, ha impulsado acciones de coordinación interinstitucional con las entidades nacionales y territoriales, para atender de manera rápida y oportuna las situaciones de riesgo advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

3.2.6. ¿Está funcionando el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida?

El actual Defensor del Pueblo de Colombia manifestó que “atender las alertas tempranas de la Defensoría puede salvar vidas” (El Espectador, 2019a). Sin embargo, ¿realmente se están atendiendo? No se puede olvidar que el Decreto 2124 de 2017, dio vida al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, el cual como ya se ha visto, se compone de dos partes, el primero del Sistema de Alertas Tempranas y, el segundo, de respuesta y reacción rápida con la participación de las entidades territoriales, coordinado por el Ministerio del Interior.

Y, como ya es sabido, para que un Sistema, entendido este como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (Real Academia Española,

2018), sea óptimo debe funcionar debidamente cada uno de sus componentes, por cuanto si uno de ellos llegara a fallar, inmediatamente todo el sistema también corre la misma suerte.

Aunque es de mucho avance que con la expedición del Decreto 2124 de 2017, se haya otorgado la autonomía a la Defensoría del Pueblo para emitir de manera autónoma las alertas tempranas, es decir, que se haya eliminado la intermediación de la CIAT para que esto sucediera, de poco y nada sirve esta modificación, si estas no van a ser atendidas de manera oportuna por el otro componente, este es, el de respuesta y reacción rápida, por cuanto carece de utilidad que se advierta un riesgo si no se van a desplegar las acciones pertinentes para evitar su configuración, como el tener todo el aparato estatal pendiente de una alerta temprana si esta nunca llega a emitirse; esta última situación que era la que, al parecer, se presentaba con el Decreto 2890 de 2013.

De lo anterior es, al parecer, consciente la Defensoría del Pueblo de Colombia, por cuanto según los múltiples comunicados y noticias informativas publicadas en su página web, ha venido haciendo llamados de atención para que se acaten las alertas tempranas que emite desde la expedición del Decreto 2124 de 2017, recuérdese que antes la autoridad encargada para hacerlo era el Ministro del Interior con el Decreto 2890 de 2013.

Para el Defensor Delegado para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y D.I.H de Colombia, dichos “llamados de atención” se efectúan en virtud de la magistratura moral que ostenta el Defensor del Pueblo, por cuanto “utiliza la información derivada de las alertas tempranas para efectos de hacer pronunciamientos públicos con el propósito de persuadir y de incidir en que las autoridades adopten medidas tendientes a la mitigación de los riesgos advertidos en la alerta”. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

Es así como en enero de 2019, la Defensoría del Pueblo (2019a), publicó el artículo denominado “El riesgo de los defensores de derechos humanos merece mayor atención del

Estado”. En este, el Defensor del Pueblo analizaba la situación de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia con el objetivo de impulsar, de manera determinante, la protección de estas personas, y, además, indicó:

Lo que está sucediendo es un asunto que demanda el mayor nivel de atención y articulación del Estado. Mi máxima preocupación es que los riesgos advertidos por la Defensoría se han materializado ante los ojos de todas las autoridades; y esto viene sucediendo desde el mes de marzo del 2017. Una alerta desatendida, es una muerte no evitada; una muerte no evitada, una violación directa al deber de proteger los DD.HH.; eso es lo que ha sucedido.

Dicha situación consistente en lo que parece ser la no atención por parte de las autoridades de los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo de Colombia, no solamente atañe a los líderes sociales, sino también, por ejemplo, con el riesgo electoral. En febrero de 2018, el Defensor del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Riesgo Electoral – 2018, con la que se identificaron 287 municipios en 29 departamentos, donde había peligro de riesgo extremo (87 municipios calificados en riesgo extremo, 91 en alto y 109 en riesgo medio), por la posible incidencia e intervención de grupos armados ilegales para las elecciones de Congreso y Presidencia (Defensoría del Pueblo, 2018c).

Al anunciar esa alerta temprana, el Defensor del Pueblo (2018c), realizó el siguiente llamado al Gobierno Nacional:

Por último, el Defensor del Pueblo hizo un llamado a las autoridades, especialmente al Gobierno Nacional, para adoptar todas las medidas de protección que se requieran a efectos de salvaguardar el proceso electoral que hace parte de la columna vertebral de nuestra democracia. El máximo interés de la Defensoría es que los riesgos que estamos advirtiendo no se concreten y especialmente que ningún elector o candidato vaya a ser víctima de violaciones al derecho a la vida e integridad personal en el marco de este importante proceso.

Sucede lo mismo con la problemática de la infancia y adolescencia de la Guajira. En abril de 2018, el Defensor del Pueblo de Colombia en audiencia celebrada en esa región, reveló que según reporte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), entre los años 2012 al 2016, en ese departamento habían fallecido 244 niños y niñas por desnutrición y causas asociadas, aunado al hecho de que de acuerdo al Boletín del Institucional Nacional de Salud (INS), en lo que iba del año 2018, para ese momento, se habían reportado 16 muertes con ese mismo diagnóstico (Defensoría del Pueblo, 2018e).

En consecuencia, en esa oportunidad, el Defensor del Pueblo de Colombia aseveró:

Ante esta realidad, la Entidad ha venido alertando y advirtiendo la grave problemática de vulneración de derechos y ha formulado recomendaciones para las comunidades de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia.

La realidad de la población en la Guajira. Los informes presentados por el Gobierno nacional no evidencian los avances en la cobertura del acceso al agua potable de la comunidad Wayúu. La Defensoría recibió información de que se han desarrollado proyectos en el marco de la Alianza por el agua y la vida, pero se desconocen cuántas personas efectivamente están accediendo a agua potable. Para la Entidad, esto es un abierto desconocimiento de las órdenes judiciales y la medida cautelar de la CID. (Defensoría del Pueblo, 2018e)

También se evidencia con el desplazamiento masivo. Desde julio de 2018, la Defensoría del Pueblo enunció que, entre enero y junio de esa anualidad, habían existido un total de 55 eventos de desplazamiento que habían afectado a 17.825 personas (5.262) familias en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Risaralda, Guaviare, Arauca y Meta, e hizo el siguiente llamado:

Ante los hechos expuestos anteriormente, la Defensoría del Pueblo hace un llamado al Gobierno para que refuerce la implementación de medidas integrales de protección, asistencia, reparación y restablecimiento de derechos fundamentales a las poblaciones afectadas resguardando su vida, libertad e integridad. (Defensoría del Pueblo, 2018f).

Igualmente, se ha evidenciado con la real y efectiva protección de los derechos de la infancia. Desde diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo viene realizando llamados vehementes a la sociedad en general y a las autoridades estatales, para efectos de que se intensifiquen los esfuerzos para lograr una protección de los derechos de la infancia, como lo establece la Constitución Política. En esa oportunidad, se señaló:

Así mismo la Defensoría hace un llamado a los gobiernos nacional, departamentales y locales para que adelanten las acciones pertinentes, oportunas y eficaces con el fin que los derechos de los niños no sean afectados por las circunstancias mencionadas, especialmente cuando estas son prevenibles. (Defensoría del Pueblo, 2018g).

Más recientemente, en abril de 2019, el Defensor del Pueblo desde Puerto asís (Putumayo), al conmemorar el Día de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, efectuó un llamado de atención a las entidades del nivel territorial y nacional para que actuaran y respondieran, de manera urgente, por la situación que afrontaban las mujeres del departamento de Putumayo, tras indicar que de acuerdo con cifras de Medicina Legal, los feminicidios en esa región se habían incrementado en un 467% en comparación con el año 2018. Y en lo corrido del 2019, 14 mujeres habían sido asesinadas, pese a las advertencias emitidas por la entidad que preside (Defensoría del Pueblo, 2019b).

En esa oportunidad, manifestó que mediante las Alertas Tempranas 024, 038 y 054 de 2018, la Defensoría del Pueblo había advertido sobre la grave situación de riesgo y vulneraciones a los derechos humanos que se estaban presentando en esa región. Específicamente, en la Alerta No.

054, se había advertido que en el corregimiento El Placer, municipio Valle del Guamuez, los grupos armados ilegales utilizaban las amenazas y los feminicidios para frenar los procesos organizativos de las comunidades, por tal motivo, se requería de la actuación de las autoridades públicas para enfrentar dichos sucesos (Defensoría del Pueblo, 2019b).

Ante los múltiples llamados de atención por parte de la Defensoría del Pueblo y, sobre todo, del asesinato de 446 líderes sociales en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación consideró evidente que el Estado no estaba listo para defender el liderazgo social y que tanto los Gobernadores como los Alcaldes estaban desatendiendo las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, por lo que anunció la apertura de investigaciones disciplinarias contra aquellos funcionarios que teniendo la obligación de acatarlas, no lo hacían y, en consecuencia, permitían que el riesgo advertido se consumara (Caracol Radio, 2019).

El diario El Espectador (2019b) publicó en febrero de 2019, el artículo denominado “La vida humana es cada vez menospreciada”, en la que cuestionó los continuos asesinatos de líderes sociales, especialmente en territorios donde el Estado había sido incapaz de hacer presencia pese a las advertencias y promesas de actuación por parte de las autoridades.

En este, se indicó que según el Instituto para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), en lo que iba del año 2019, es decir, para enero y febrero, iban 14 amenazas contra líderes y por lo menos, 18 personas asesinadas; cifras desconsoladoras y frustrantes si se sumaban a los 160 líderes asesinados en el año 2018, pese a que la Defensoría del Pueblo había lanzado alertas tempranas sobre sus amenazas y, entonces, si se sabía del riesgo, ¿por qué motivo no se pudo evitar esas muertes?

El diario El Colombiano en febrero de 2019, publicó la editorial titulada “¿Qué pasa con las alertas tempranas en el país?”, en la que cuestionó el hecho que, desde el 25 de enero de 2019,

no habían parado los enfrentamientos armados entre grupos ilegales en la zona rural de Corinto (Cauca), lo cual estaba advertido desde el 2018 a través de una alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo, la que, al parecer, no había tenido eco en las autoridades competentes.

En dicho artículo, se cuestionó también que en diciembre de 2018 se habían asesinado 6 personas en la vereda La Realidad en el municipio de Mapiripán (Meta); suceso que había sido advertido por la Defensoría del Pueblo mediante la Alerta Temprana 065. No obstante, nada se había hecho y, en consecuencia, sucedió lo que se quería evitar, que el riesgo se consumara, dejando hechos que lamentar (El Colombiano, 2019).

Bajo este contexto, hasta ahora lo que se advierte es que la autonomía del Defensor del Pueblo para emitir las alertas tempranas no era el único inconveniente que se presentaba para atender de manera pronta y adecuada, los escenarios de riesgo presuntamente violadores de derechos humanos e infractores del Derecho Internacional Humanitario. A esta conclusión se arriba tras denotar que conjurado el hecho de la inmediatez para expedir la alerta temprana, apareció la falta de capacidad de las autoridades estatales para atender y desplegar las acciones a que hubiera lugar con el propósito de mitigar el riesgo advertido.

Es decir, antes de la expedición del Decreto 2124 de 2017, se pensaba que el panorama en el que se permitía la materialización de los riesgos se derivaba de la falta de agilidad para la expedición de la alerta temprana, en los informes de riesgo que no valoraba ágilmente o de forma correcta la CIAT, en resumen, en la carencia de autonomía por parte de la Defensoría del Pueblo para emitir la alerta temprana. Sin embargo, ahora que se conjuró el asunto con la expedición del Decreto 2124 de 2017, es decir, con la creación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, sale a luz que ese no era el único inconveniente que debía ser tratado, sino que además, debe contemplarse que la respuesta rápida, tal vez, no se encuentra respondiendo a esa

característica, es decir, quizás no sea ni rápida, ni pertinente y mucho menos la adecuada de acuerdo a los parámetros que analiza la Defensoría.

En ese orden de ideas, lo que se advierte es que el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, al parecer, se encuentra funcionando a medio ritmo, por cuanto su primer componente, el Sistema de Alertas Tempranas en cabeza de la Defensoría del Pueblo ha iniciado con gran vehemencia a expedir alertas tempranas, de manera autónoma y expedita, ante cada situación de riesgo que advierte. Sin embargo, de su segundo componente, el de la reacción rápida, coordinado por el Ministerio del Interior, igual de importante al primero, no se ha obtenido los resultados que se esperaban, por cuanto se continúan materializándose los riesgos y las amenazas que se enuncian, se advierten y se justifican en las alertas tempranas.

Recuérdese que en materia de derechos humanos, la obligación del Estado es actuar con debida diligencia, y en ese sentido, tal como lo mencionó el Defensor Delegado para la prevención de riesgos de Colombia al referirse a la vinculatoriedad de las alertas tempranas:

Más allá de adoptar o no las recomendaciones, el Gobierno Nacional y las autoridades encargadas de atender las alertas lo que deben es adecuar su comportamiento a la entidad de los riesgos que se están manifestando en las alertas y, sobretodo y especialmente, a las obligaciones que tiene el Estado colombiano como suscriptor de un sin número de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Entonces, lo que es obligante no es la alerta temprana, sino el deber de prevenir y adecuar el comportamiento a un estándar de debida diligencia. (M.G, comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

En ese sentido, se considera que si bien la autonomía de la Defensoría del Pueblo para expedir las alertas tempranas era vital para la prevención de situaciones violatorias de derechos humanos e infractores del D.I.H., ahora resulta mucho más imperante analizar si el Estado, a través de las autoridades administrativas que correspondan, adecua su comportamiento en pro de cumplir

con lo advertido en las alertas tempranas, por cuanto de no hacerlo, de igual manera y sin importar la labor de la Defensoría, se estaría incumpliendo con el deber estándar de la debida diligencia que le es exigible, y los propósitos por los cuales se creó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se habrán quedado en el papel, como en el capítulo siguiente se pasará a explicar.

Capítulo IV

La Responsabilidad Extracontractual del Estado por omisión al deber estándar de protección estatal.

Cuando algún sujeto infringe determinada normativa o comportamiento normalmente aceptado y causa un daño, independientemente de cuál sea este o el sujeto pasivo, es decir, contra quien estuviera dirigido, lo más probable es que esa persona se torne acreedora de una posible sanción y se vea obligado a reparar los daños y perjuicios que hubiese ocasionado.

Lo mismo sucede con el Estado, a quien le corresponde, entre otros asuntos, proteger a la sociedad contra el delito y promover el bienestar y el desarrollo de todos sus miembros (Acosta & Amaya, 2011). En consecuencia, cuando incumple ese u otro deber de los tantos que le son atribuibles, nace otro relativo al de la reparación por el daño causado. Para para que eso suceda, se debe comprobar y demostrar en primera medida, la responsabilidad en la comisión de ese daño.

Lo que se pretende en este cuarto capítulo es explicar de manera muy sucinta de qué trata la responsabilidad extracontractual del Estado, si esta se puede configurar aun cuando la acción que ocasiona determinado daño ha sido producida por un tercero, pese a que dicho comportamiento hubiera sido advertido previamente por cualquier autoridad estatal, en este caso, por la Defensoría del Pueblo, y finalmente, analizar si la existencia del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida incidiría en la disminución de casos en los que se encuentre corroborada la responsabilidad extracontractual del Estado.

4.1. De la Responsabilidad extracontractual del Estado. Previo a todo corresponde aclarar que, para el caso que ocupa la atención de esta investigación, es claro que la responsabilidad que se origina por omisión de una situación violatoria de derechos humanos e infractora del Derecho Internacional Humanitario, advertida, ya sea en un Informe de Riesgo (bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013) o en una alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo de Colombia (bajo la vigencia del Decreto 2124 de 2017), es la responsabilidad extracontractual.

En el ordenamiento jurídico colombiano, respecto de la responsabilidad extracontractual del Estado, y de acuerdo con lo señalado por Arias (2015), a partir de la Carta Política de 1991, se constitucionalizó la responsabilidad del Estado, lo cual se constituyó “en una garantía en favor de los derechos e intereses de los administrados”, cuyo fundamento es la noción de daño antijurídico (pp. 13-14).

Con la expedición de la Constitución Política, “se consagró expresamente la cláusula general de responsabilidad en el artículo 90, recogiendo la propuesta jurisprudencial que se imponía desde 1976, ahora con autonomía propia, sin depender de normas por remisión” (Gómez, 2008, p. 35). En este artículo, expresamente, se consagra:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

De acuerdo con el profesor Arenas Mendoza (2018), el primer párrafo del artículo 90 “establece los lineamientos generales de responsabilidad patrimonial de la Administración

pública” (p. 74), mientras que el segundo contempla la acción de repetición de las entidades estatales contra cualquiera de sus funcionarios públicos que con su comportamiento haya propiciado una condena contra el Estado, es decir, el “deber de cobrar económicamente al agente la reparación del daño causado por su actuación dolosa o gravemente culposa” (pp. 74-75).

Sobre el particular, para el Consejo de Estado (2014c), una vez se verifica la ocurrencia de un daño antijurídico surge el deber de indemnizarlo a cabalidad, con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño que se ha sufrido, razón por la que los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son para este Tribunal: (i) el daño antijurídico y (ii) la imputación a la administración.

En ese sentido y según el profesor Juan Carlos Henao (2007), el daño es el elemento primordial para que exista la responsabilidad del Estado, por cuanto “si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no correspondería, sino que iría a enriquecerla sin justa causa”. En ese orden de ideas, el daño, sin que este se confunda con el perjuicio sufrido¹⁹, debe considerarse como “la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil” (pp. 36-37), y la ausencia de este impide la declaratoria de responsabilidad.

Sin embargo, la sola existencia del daño no convierte a quien lo padece como acreedor de una reparación por parte del Estado, por cuanto se pueden presentar situaciones en las que si bien se produce no genera *per se* la responsabilidad estatal. Esos eventos se presentan, para el profesor Henao (2007) cuando:

¹⁹ Para el profesor Juan Carlos Henao (2007), el daño debe ser entendido como “hecho, como atentado material sobre una cosa, como lesión”, mientras que el perjuicio, como el “menoscabo patrimonial que resulta del daño, consecuencia del daño sobre la víctima” (p. 78). Aclara además que dicha distinción no genera consecuencias; sin embargo y respecto de la utilidad de la diferenciación, indica que “se indemniza solo el perjuicio que proviene del daño”.

El daño existe pero no se puede atribuir al demandado, como cuando aparece demostrada una de las causales exonerativas; o el daño existe y es imputable, pero el imputado no tiene el deber de repararlo, porque no es un daño antijurídico y debe ser soportado por quien lo sufre. (p. 38).

Así las cosas, dará lugar a la declaratoria del daño y su reparación o indemnización cuando este sea antijurídico. Para el Consejo de Estado (2014c), el daño antijurídico es “aquel que no se tiene la obligación de padecer y que es contrario a derecho, que vulnera el ordenamiento jurídico y con ello lesiona los bienes e intereses jurídicamente protegidos”.

Según el profesor Juan Carlos Henao (2007), el daño antijurídico es “la aminoración patrimonial sufrida por la víctima” (p. 84), el cual deberá reunir los elementos de (i) certeza o efectividad, este es, que se pueda probar la existencia por parte de quien lo ha sufrido, (ii) igualmente deberá ser personal, es decir, que sea probable la individualización de quien ha padecido el suceso, a la víctima del daño, y de (iii) antijuridicidad, pues “no todos los daños merecen ser indemnizados, sino solo aquellos que son de tal magnitud, que causan un perjuicio real al ciudadano cuando no existe un título jurídico que lo obligue a soportar” (Arenas, 2018, p. 143).

En lo que tiene que ver con el segundo elemento, este es, los títulos de imputación, para el Consejo de Estado (2018b), estos constituyen:

Motivaciones dirigidas a resolver la acción o la omisión que luego de establecido en daño dan lugar a la responsabilidad, en cuanto a la víctima no está obligada a soportar lo acontecido, originada en todo caso en la actuación y omisión estatal.

De acuerdo con Arenas Mendoza (2018), la imputación es “una atribución jurídica de un daño, causado con culpa o sin culpa, a un agente estatal o a un particular que desempeña una

función administrativa” (p. 224). Respecto de este tema, es importante señalar que la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha dado cabida a la aplicación de diversos títulos de imputación para resolver los múltiples casos que a diario ponen bajo su consideración, sin que esto signifique o pueda entenderse como la existencia de un mandato que obligue al juez a aplicar, frente a determinadas situaciones, un específico título de imputación (Consejo de Estado, 2018c). Es decir, ante la no estipulación constitucional de ningún régimen de responsabilidad en específico, le corresponde al juez encontrar los argumentos jurídicos para fundamentar sus fallos en cualquiera de los regímenes que existen, los cuales se dividen en subjetivos y objetivos.

Según el profesor Arenas Mendoza (2018), para estudiar los títulos subjetivos y objetivos es dable entrar a analizar el funcionamiento del Estado. En este sentido, será anormal “cuando el servicio no funciona, no lo hace correctamente o la actuación es tardía, o sea, se lleva a cabo una actuación inadecuada o incorrecta en relación con los parámetros exigidos” (p. 71), lo que da lugar a un régimen de responsabilidad subjetivo o culpabilístico. Mientras que el funcionamiento se considera normal cuando “el Estado actúa con fundamento en los parámetros del ordenamiento jurídico o dentro de los que se espera utilice al desempeñar o dejar de efectuar sus funciones, pero siempre dentro de la búsqueda del interés general; sin embargo, dicha actuación tiene consecuencias dañosas e indeseadas a los particulares” (p. 73). En el caso del funcionamiento normal del Estado no se considera necesario probar la culpa, pues en el régimen objetivo basta con demostrar, aparte del daño, que la persona que lo realizó se encuentra vinculada a la administración (Arenas, 2018).

En ese orden de ideas, el régimen subjetivo está compuesto por la falla del servicio, entendida esta como “el defectuoso funcionamiento observable en la realización de una actividad a cargo del Estado” (Correa, 2012, p. 73). Dicha falencia bien pudo presentarse porque (i) el

servicio funcionó mal, (ii) no funcionó o (iii) funcionó, pero tardíamente (Correa, 2012). La falla del servicio puede ser probada o presunta. La primera se presenta cuando la irregularidad administrativa es la causa directa del daño (Consejo de Estado, 2015a). Dicha falencia debe demostrarse, es decir, debe estar corroborado no solo la existencia de un daño, sino también la imputabilidad a la entidad que se demanda (Consejo de Estado, 2014d).

Para Arias (2015), los elementos que componen la falla del servicio probada son la (i) falla del servicio, es decir, el hecho que ha causado un daño por la violación del contenido obligacional a cargo del Estado, (ii) el perjuicio y (iii) el nexo causal entre la falla y el perjuicio. Y la carga de la prueba está a cargo del demandante, a quien le corresponde probar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que ocurrieron los hechos que causaron el daño que se alega.

En cuanto a la falla presunta del servicio, la cual según Correa (2012), dio paso a la responsabilidad por el riesgo en relación a las llamadas actividades peligrosas, entre las cuales se encuentra la utilización de las armas de fuego y, por tal motivo, en la actualidad resulta inaplicable debido a que quedó subsumida dentro del régimen objetivo de responsabilidad. Los elementos que le componen son la (i) la presunción de la falla del servicio y por ende, le corresponde al Estado desvirtuarla, (ii) el perjuicio y, (iii) el nexo causal entre el perjuicio y el hecho de la administración, los dos últimos, lo que le corresponde al actor probar (Arias, 2015).

Respecto al régimen objetivo de responsabilidad, también contemplado por el Consejo de Estado (2015a), como “régimen de responsabilidad sin culpa o sin falta”, al Estado le corresponde indemnizar con independencia de si la actividad de este o de sus agentes, sea activa u omisiva, se encuentre plenamente conforme con el ordenamiento jurídico. Bajo ese concepto, dicho régimen se encuentra conformado por el daño especial, cuando el Estado, actuando legítimamente, genere

un perjuicio a un particular “que supere las cargas normales a que están sujetos determinados grupos de personas por el hecho de vivir en sociedad” (Arias, 2015, p. 22).

Y, por el riesgo excepcional, el cual se presenta cuando:

Como consecuencia de la actividad legítima de la administración pública, que comporta un riesgo de naturaleza anormal, o que resulta excesivo bien sea porque incrementó aquel que es inherente o intrínseco a la actividad, o porque en el despliegue de la actividad se crean riesgos que en atención a su exposición e intensidad desbordan o excedan lo razonablemente asumible por el perjudicado. (Consejo de Estado, 2015b).

El daño debe ser reparado de manera plena y en las formas a que haya lugar, dadas su naturaleza y las circunstancias (Henao, 2007). En consecuencia, el legislador colombiano estipuló en el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁰, que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucrados las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

En ese orden de ideas y tal como lo contempla el profesor Juan Carlos Henao (2007), en el derecho colombiano existen varias acciones para obtener la reparación de un daño producido por la administración, bien sea con ocasión de un acto administrativo (nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho), de un contrato (controversias contractuales), de un hecho, de una omisión o de una operación (reparación directa).

Debido a que este trabajo investigativo indaga por la responsabilidad extracontractual del Estado por omisión al deber estándar de protección estatal, se menciona lo relacionado con el

²⁰ Ley 1437 de 2011.

medio de control de la reparación directa, establecido en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011. Así las cosas, cuando el daño sea ocasionado por una omisión imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, el medio de control utilizado para demandar esa declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y, en consecuencia, solicitar la reparación del daño antijurídico ocasionado, es el de reparación directa o el de la acción de grupo.

4.2. La responsabilidad extracontractual del Estado por actos terceros. Para efectos de determinar la responsabilidad extracontractual del Estado por actos de terceros, primero se hará referencia a lo que los organismos internacionales y la doctrina han establecido en cuanto a este tema, para posteriormente, identificar la manera cómo el Tribunal Contencioso Administrativo de Colombia lo ha plasmado en su jurisprudencia. Igualmente y en ese mismo orden, se analizará la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado cuando esos actos han sido cometidos por grupos al margen de la ley. Finalmente, se explicará el principio de flexibilidad en la apreciación y valoración de la prueba frente a graves violaciones de derechos humanos.

En el ámbito de la responsabilidad internacional, en principio y por regla general, el Estado responde por los actos propios realizados por sus agentes y no por lo que ejecute un particular. Sin embargo, sí le es dable responder por el comportamiento de sus órganos en el control que debe efectuar el Estado de los actos de los terceros, por cuanto lo que existe es “un deber de control sobre los actos de los particulares y, en caso que este deber no sea cumplido por el Estado, éste incurrirá en responsabilidad internacional” (Figuroa, 2014, p. 19).

Conforme lo anterior, en materia internacional, el Estado es responsable no solamente cuando alguno de sus agentes ha causado algún perjuicio, sino también cuando ha sido

presuntamente cometido por particulares, evento en el que se configura la llamada “responsabilidad indirecta” por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto “el acto ilícito violatorio de los derechos humanos no resulta imputable directamente a un Estado (responsabilidad directa)” (Medina, 2009).

La CORDIH (1988) en el caso *Velázquez vs Honduras*, indicó respecto de la responsabilidad internacional del Estado por actos cometidos por particulares:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención. (párr. 172).

El autor Felipe Medina Ardila (2009) en el artículo denominado “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”, identificó dos escenarios en donde, a través de sus sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había establecido los eventos en los cuales esta se configuraba.

El primer evento se presenta en relación con “la tolerancia, complicidad o aquiescencia, por parte de agentes estatales, a particulares que creen, mantengan o favorezcan situaciones discriminatorias y violatorias de derechos humanos (Medina, 2009, p. 19). El segundo caso, se da

“con la falta de diligencia del Estado para prevenir un acto de un particular que viole los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y demás instrumentos internacionales aplicables” (Medina, 2009, p. 22).

Respecto del segundo escenario identificado, el autor indicó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos había, a su vez, identificado dos supuestos en los que se podía configurar la responsabilidad internacional estatal. El primero, cuando la violación de derechos humanos perpetrada por un particular no fue prevenida por el Estado, pese a haber tenido conocimiento previo de la existencia de un riesgo cierto, inmediato y determinado. El segundo, cuando la acción fue realizada por entidades privadas a las que el Estado había delegado para la prestación de servicios públicos (Medina, 2009).

En cuanto al primer supuesto enunciado, consistente en la falta de aplicación de medidas positivas de protección y prevención de actos de particulares violatorios de derechos humanos, mencionó que implicaba el incumplimiento de las obligaciones internacionales convencionales de los Estados, de carácter *erga omnes*, de asegurar la efectividad de los derechos humanos en las relaciones interindividuales (Medina, 2009, p. 24).

De esta manera, para Felipe Medina (2009), la Corte Interamericana de Derechos Humanos había adoptado la misma postura del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de este punto y, en consecuencia, había considerado que:

Un hecho ilícito que inicialmente no resulta imputable al Estado por ser obra de un particular, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la vulneración de derechos humanos como consecuencia de su falta de diligencia para prevenirlo o impedirlo, siempre y cuando se hubiera tenido conocimiento previo de ese riesgo. (p. 25).

Bajo ese contexto, es dable afirmar que el incumplimiento de los Estados de prevenir actos violatorios de los derechos humanos cometidos por terceros configura una responsabilidad internacional por omisión, por cuanto:

A pesar del conocimiento de un riesgo cierto y determinable, faltó a su deber de respeto, prevención y protección de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y demás instrumentos aplicables y al deber de organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. (Medina, 2009, p. 26).

En el caso de Colombia, para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado por actos cometidos por particulares, el Consejo de Estado (2017c), ha considerado la posibilidad de su configuración en aquellos eventos en que el daño ha sido causado por un tercero, casos en los que se permite imputar dicha responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes competenciales, lo cual significa que aunque no exista un vínculo causal de la administración con el daño, es viable plantear el juicio de imputación en términos estrictamente jurídicos en razón de una omisión.

Para ese Alto Tribunal (2017c), una de las principales problemáticas en el derecho de los daños es incluir la causalidad como fundamento para atribuir responsabilidad en los casos de omisión, por cuanto desde la perspectiva teórica, establecer dicha relación causal entre la omisión y el daño reviste de gran complejidad. En consecuencia, para superar dicha vicisitud, se ha acudido a la doctrina, la cual ha propuesto la adopción de criterios normativos de atribución que, desde la perspectiva del deber ser, explican de manera conceptual, la posibilidad de atribuir responsabilidad por un daño en cuya producción fáctica no tuvo participación el Estado, lo que implica establecer la posibilidad de imputar la falla probada en el proceso, en términos de imputabilidad jurídica y no de causalidad fenomenológica.

Lo anterior, por cuanto desde el año 2014a, el Consejo de Estado concluyó que en los fenómenos de omisión no era relevante para atribuir responsabilidad, el establecer las causas, sino definir el motivo por el cual un resultado dañino debía ser atribuido a persona distinta de la que lo ha padecido o causado, lo cual únicamente se determinaba con apego a criterios jurídicos y no a los naturales.

Bajo ese criterio, para el Consejo de Estado (2017c), lo que permite definir la atribución de un hecho dañino a persona distinta de la que lo ha causado es la verificación por parte del juez de la (i) reparación, y (ii) del ejercicio adecuado de sus obligaciones, específicamente de su cumplimiento o incumplimiento, por cuanto dicho ejercicio determina la existencia de criterios suficientes para atribuir responsabilidad al Estado en un hecho en el que fácticamente no tuvo participación.

En ese sentido, cuando la conducta violatoria de derechos humanos fue causada por agentes estatales, es claro que el Estado ha quebrantado una obligación de resultado y su responsabilidad en los hechos resulta altamente comprometida. Sin embargo, cuando quien ejecuta la acción es un particular, para resolver si el hecho debe o no ser atribuido al Estado, se deben constatar cuatro elementos a través del estándar de diligencia debida: “(i) el conocimiento de una situación de riesgo real y actual para determinado grupo de individuos, (ii) la posibilidad real o razonable de prevenir o evitar ese riesgo o amenaza, (iii) los instrumentos que se deben utilizar para la prevención y, (iv) la calidad de la respuesta” (Consejo de Estado, 2017c, párr. 14.30).

Respecto del estándar de diligencia debida, el Comité Internacional del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas en el Comentario General No. 31 de 2004, se indicó:

[L]as obligaciones positivas de los Estados Parte por asegurar los derechos del Pacto de Derechos Civiles y Políticos sólo serán cumplidas si los individuos son protegidos por el Estado, no sólo por la violación del Pacto por parte de sus agentes, sino también por actos

cometidos por personas o entidades privadas (...). Puede haber circunstancias en las que la falla de asegurar los derechos del Pacto, daría pie a violaciones en cabeza de los Estados parte, como resultado de que los Estados Parte dejen de tomar medidas o no ejerciten la diligencia debida para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado por personas o entidades privadas por esos actos.

Bajo ese criterio, el Estado es responsable no solo cuando con la conducta de sus agentes despliega acciones que violan derechos humanos, sino además, cuando deja de ejecutar las que se requieran, tendientes a evitar o prevenir un daño a un individuo o un grupo poblacional determinado, es decir, cuando no cumple su obligación de hacer que el deber estándar de debida diligencia le exige.

En ese contexto, se observa que la regla general para la declaratoria de responsabilidad patrimonial extracontractual es que se responda por los daños que ha ocasionado una persona directamente o un agente de una entidad estatal. Sin embargo, existen excepciones en los que se admite que el daño sea efectuado por terceros, específicamente, por miembros de grupos al margen de la ley.

4.3. La responsabilidad extracontractual del Estado por actos cometidos por grupos al margen de la ley. En el ámbito de la responsabilidad internacional del Estado, cuando los actos violatorios de derechos humanos son cometidos por grupos al margen de la ley, el doctrinante Harold Murillo Guzmán (2015), en el trabajo de su autoría, titulado “La Comisión por Omisión y la responsabilidad Internacional del Estado Colombiano”, consignó que según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando las violaciones a los derechos humanos son cometidas por grupos armados ilegales, la responsabilidad internacional por estos puede ser

atribuida al Estado, teniendo en cuenta tres criterios: 1. Los instrumentos de prevención utilizados; 2. La calidad de la respuesta y, 3. La reacción del Estado ante tal conducta.

Esos tres aspectos, se constatan mediante el estándar de la diligencia debida, según el cual “el Estado como principal responsable por la violación de los Derechos Humanos, debe desplegar los esfuerzos necesarios y oportunos para prevenir la violación de los mismos” (Figueroa, 2014, p. 14).

Para el caso de Colombia, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de conductas punibles a cargo de personas al margen de la ley, siguiendo la misma línea de actos violentos cometidos por terceros, el Tribunal Contencioso Administrativo de Colombia (2017c), también se ha pronunciado considerando que lo fundamental de dicha atribución es “la transgresión a la obligación de garantía de los derechos – mandato de hacer” (párr. 14.6). Sin embargo, esa obligación no impone deberes estrictos de resultado, por cuanto si bien el Estado está llamado a impedir tales conductas, es imperativo verificar en cada caso en concreto si se había tratado de situaciones previsibles y evitables.

Por lo expuesto, es que desde el año 2014b, el Consejo de Estado acogió la postura que a pesar de que el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una imposición de prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando haya incumplimiento en el ejercicio de sus competencias de hacer, frente a hechos que pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado.

En ese orden de ideas, se ha configurado la responsabilidad del Estado cuando el administrado ha solicitado medidas de protección y estas han sido desatendidas, y por este motivo, se ha materializado la amenaza o el riesgo, con base en el “desconocimiento del ámbito obligaciones a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin

de establecer, (i) si le imponía determina conducta positiva o negativa a la demandada y, (ii) si esta omitió ejecutarla” (Consejo de Estado, 2017c, párr. 14.8.).

Cuando los riesgos o amenazas resultan previsibles para las autoridades, inclusive cuando no haya de por medio solicitud expresa del sujeto de medidas de protección, solo se requiere para atribuir dicha responsabilidad, la acreditación de que la administración tenía conocimiento de la situación de riesgo y, aun así, se mantuvo indiferente (Consejo de Estado, 2017c).

En el segundo supuesto, la responsabilidad del Estado se configura por omitir el cumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal, para lo cual basta con corroborarse que dicho riesgo, de naturaleza extraordinaria, era conocido por la administración y existían posibilidades razonables de impedir su materialización si eran atendidos en la oportunidad prevista para así poder evitarlo (Consejo de Estado, 2017c).

El Consejo de Estado (2017c) se ha basado en el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en el caso de la masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, en sentencia del 31 de enero de 2006, consideró:

[P]ara la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible

al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía. (párr. 123)

Lo anterior, habida consideración de que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando un riesgo es cognoscible y previsible, se concreta un deber de reforzada protección para el Estado, consistente en evitar o mitigar el resultado dañoso a cargo de la autoridad que tiene la competencia y cuya infracción a dicha garantía de hacer, compromete la responsabilidad del Estado frente a actos violentos efectuados por terceros. (Consejo de Estado, 2017c).

Dicho deber estándar de protección estatal que ostentan las autoridades, según lo considera el Consejo de Estado (2017c), se deriva de lo estipulado en (i) el artículo 2° de la Constitución Política, que consagra que son fines esenciales del Estado Colombiano, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política y, en virtud de esto, las autoridades de la República se encuentran instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Igualmente, se desprende de lo establecido en (ii) el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el cual se consagró que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; asimismo, de lo previsto en (iii) el artículo 7° de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, normativa que consignó que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal; de (iv) de lo contemplado en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en el que se indicó que

entre los derechos individuales garantizados se encuentra el de la libertad y seguridad de la persona y la inmunidad frente al arresto o detención arbitraria.

Teniendo en cuenta esa normativa, para el Consejo de Estado (2017c), de acuerdo con lo contemplado en el Derecho Internacional sobre derechos humanos, cuando se trata de actos violentos provenientes de terceros en el marco contextual de una violencia generalizada, se establecen estructuras de imputación de responsabilidad estatal bajo los siguientes supuestos:

(i) cuando el Estado omite la adopción de medidas razonables para prevenir la violación de los Derechos Humanos, (ii) cuando el actor está actuando bajo la dirección, siguiendo instrucciones o con control de un Estado, (iii) cuando el actor ejerce elementos de autoridad gubernamental ante la ausencia de autoridades oficiales, (iv) cuando la conducta del actor es adoptada de manera subsecuente por el Estado, (v) cuando la conducta del actor es la de un movimiento alzado en armas que tras triunfar militarmente se convierte en el nuevo gobierno de un Estado, (vi) cuando hay delegación de funciones estatales del actor no estatal o (vii) cuando el Estado crea una situación objetiva de riesgo y luego no despliega los deberes de salvamento que lo son exigibles. (párr. 14.28).

Así, según el Consejo de Estado (2017c), para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tratándose de hechos de actores no estatales o de actos violentos de terceros que no hubieran actuado en connivencia con la fuerza pública y en los que no existe un hecho imputable a un estatal, se estructura la responsabilidad del Estado sobre dos elementos:

i) que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos y, ii) que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles. (párr. 14.29).

En el mismo sentido, el doctrinante Hugo Andrés Arenas Mendoza (2017), en el artículo titulado “La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado colombiano por los daños causados por los actores armados: Ejército nacional, guerrillas y paramilitares”, indicó que de la

jurisprudencia del Consejo de Estado era viable determinar un conjunto de reglas que permiten dilucidar en qué casos existe responsabilidad extracontractual del Estado por daños causados por los actores armados.

Así las cosas, el profesor Arenas Mendoza (2017), comienza indicando que por regla general el Estado deberá responder por los daños antijurídicos que ocasionen sus agentes; sin embargo, por aquellos que causen los grupos ilegales, deberá concurrir alguna situación que comprometa al Estado para que existe dicha responsabilidad, la cual dependiendo del tipo de actividad realizada por el grupo armado, se puede clasificar en:

- (i) Ataques a instalaciones oficiales provenientes de los grupos armados ilegales, (ii) ataques contra funcionarios públicos; (iii) enfrentamientos entre grupos armados en que interviene una entidad estatal; (iv) ataques indiscriminados contra la población; (v) ataques contra personas particulares por parte de grupos armados y (vi) particulares que fueron atacados al ser considerados colaboradores de grupos armados. (pp. 449 - 450).

Para el profesor Arenas Mendoza (2017), en los casos de ataques contra funcionarios públicos o contra la población civil de manera indiscriminada para que se reconozca la responsabilidad estatal existe un elemento en común, el cual es que se hubiese tenido conocimiento por algún medio del posible suceso y sin embargo, se hubiera presentado una posición omisiva por parte del Estado que permitió la materialización del riesgo.

De otro lado, en lo referente a los ataques indiscriminados contra la población, para que se declare la responsabilidad estatal, el Consejo de Estado fijó las siguientes líneas:

- (i) los casos en que las autoridades hayan sido advertidas de la posibilidad de un atentado;
- (ii) el ataque era contra un objetivo estatal, (iii) el Estado contribuyó por medio de una omisión o se podría enmarcar como una falla del servicio o (iv) que se demuestre la presencia de un título objetivo de responsabilidad, es decir, un riesgo excepcional o un daño especial. (Arenas, 2017, p. 467).

La anterior conclusión fue producto del análisis que realizó el profesor Arenas Mendoza (2017) de las sentencias del Consejo de Estado en donde estudió los casos que denominó como explosión de mina antipersonal y daños a infraestructuras estatales no estratégicas, entre otros.

Igualmente, el Tribunal Contencioso Administrativo (2017a) recalcó que en los eventos en que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable era el de falla del servicio. En consecuencia, debía analizarse el contraste entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad respectiva.

De otro lado, en lo concerniente a la previsibilidad de la administración en la producción de un hecho dañoso y la falta de adopción de las medidas necesarias para evitarlo, el Consejo de Estado (2017a) aseveró, citando una sentencia del 15 de febrero de 1996 de esa misma Corporación:

No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la administración de justicia debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales (sic) se edifica y sirven de razón a la imputación del deber reparador. Así (sic) en el caso presente, la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto está a su alcance.

Hasta lo aquí anotado, es claro que según la doctrina y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con fundamento en lo preceptuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado tiene la premisa de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y, además, garantizar el libre y pleno ejercicio de estos, pues cuando estos preceptos se infringen, surge la vulneración a los derechos humanos y la infracción al Derecho Internacional Humanitario.

En ese orden de ideas, se estableció que el Estado es responsable no solamente cuando quien comete el acto infractor es un agente suyo, sino también cuando lo realiza un particular. En este último caso, se configura bien sea por complicidad del Estado por medio de sus agentes en la perpetración del hecho dañino, o porque se evidencie una conducta omisiva por parte de las autoridades para evitar la configuración de un riesgo, que hubiese estado plenamente advertido por cualquier canal estatal, y que por supuesto, fuera previsible.

Es decir, cuando pese a tener conocimiento, se hubiera abstenido de desplegar cualquier conducta tendiente a evitar o mitigar el mismo por la razón que hubiese sido; eventos en los que la conducta omisiva es la que sirve de fundamento para imputar la falla del servicio a cargo de la autoridad estatal que se esté demandando.

Bajo ese desarrollo jurisprudencial tanto nacional como internacional, no se explica cómo tan solo hasta la expedición del Decreto 2124 del 28 de diciembre de 2017, se contempló que el Defensor del Pueblo fuera quien, de manera autónoma, emitiera las alertas tempranas – instrumento que por mandato legal goza de vinculatoriedad para las autoridades públicas-, que buscan prevenir cualquier situación que viole los derechos humanos e infrinja el DIH; pues no puede pasarse por alto que, como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, antes de esa fecha, quien lo hacía era el Ministro del Interior, previa recomendación del CIAT; organismo que

valoraba los diferentes Informes de Riesgo que emitía la Defensoría del Pueblo para recomendar si se convertían o no en alertas tempranas, quedándose algunos de estos sin llegar a ser considerados de tal forma.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la Defensoría del Pueblo de Colombia, como ya se ha establecido, es una entidad pública del Estado que en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le fueron asignadas, realiza visitas a territorio con el objeto de, entre otros asuntos, monitorear las situaciones reales que a diario se viven, con el fin de velar por la protección, defensa, promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos; de dicha actividad es de dónde provenía, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, el Informe de Riesgo que era utilizado como insumo para la emisión de la alerta temprana respectiva, pues recuérdese que con el Decreto 2124 de 2017, el Defensor del Pueblo deja de elaborar Informes de Riesgo para pasar a emitir alertas tempranas que tienen como insumo los instrumentos de monitoreo y recolección de información en terreno, según lo indicado por el Defensor Delegado para la prevención de riesgos en entrevista dada para efectos de este trabajo investigativo el 3 de mayo de 2019.

Y, como quiera que es una entidad pública, máxime con todo el trabajo técnico que realiza con relación al tema concreto, es dable entonces considerar primero, que desde siempre tuvo que haberse contemplado la autonomía de la Defensoría del Pueblo para emitir las alertas tempranas, y segundo, que en su momento, el Informe de Riesgo que elaboraba esta entidad podría ser considerado como el medio al que hace referencia tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo con fundamento en lo preceptuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que el Estado hubiese tenido conocimiento de cualquier situación violatoria de los derechos humanos y, sin embargo, se hubiera abstenido de

desplegar acciones tendientes a evitar el riesgo, permitiendo que este se consumara y conllevando la responsabilidad extracontractual del Estado.

Es así como no se explica cómo desde la creación de la figura del Defensor del Pueblo no se consideró otorgársele la autonomía para expedir las alertas tempranas, con el objeto que fueran acatadas por las autoridades administrativas correspondientes, máxime se encuentran construidas con los mismos insumos con los que en su momento, se elaboraban los Informes de Riesgo, documento de advertencia realizado de manera acuciosa por una entidad pública por medio del cual el Estado tiene conocimiento de primera mano, de los riesgos que de no evitarse, podrían configurar situaciones violatorias de derechos humanos y conllevar a la declaratoria de responsabilidad extracontractual a cargo del Estado por su comportamiento omisivo.

Y, aunado, que fuera otra la autoridad pública encargada de emitir las alertas tempranas, previa valoración de los Informes de Riesgo por parte de otro organismo, si de conformidad con lo relacionado en líneas anteriores, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado por omisión, desde la misma creación del Informe de Riesgo, el Estado, a través de las acciones desplegadas por la Defensoría del Pueblo, ya se tenía conocimiento del riesgo que se pretende evitar, sin necesidad de que otro organismo evalúe lo allí consignado.

A las anteriores conclusiones se arriba si se tiene en cuenta, además, el criterio de flexibilidad en la apreciación y valoración de la prueba frente a graves violaciones de derechos humanos que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Consejo de Estado han utilizado para probar situaciones en donde al Estado le es imputable responsabilidad extracontractual por su conducta, generalmente, omisiva ante las advertencias surtidas, como en el siguiente acápite pasará a exponerse.

4.4. La flexibilidad en la apreciación y valoración de la prueba frente a graves violaciones de derechos humanos. En un pleito contra el Estado por la comisión u omisión en la vulneración de cualquiera de los derechos plenamente reconocidos, juega un papel importante la actividad probatoria que se desarrolle dentro del mismo, por cuanto dependiendo de esta, se habrá de emitir una sentencia bien sea condenatoria o absolutoria, debido que “no basta con afirmar que se ha sido objeto o destinatario de un daño, ya sea en la persona, patrimonial o derechos e intereses personalísimos, sino que tal situación lesiva debe probarse por parte de quien o quienes han sido víctimas de dicho daño” (Motta & Baracaldo, 2011, p. 59).

Por lo anterior, se entrará a analizar cómo se valora la prueba dentro de los casos contenciosos por violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en primera medida, en el derecho internacional, y finalmente, en la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana.

En materia internacional, en cuanto a la valoración de la prueba, según Bovino (2005), existen tres sistemas tradicionales para ese efecto, el primero es el de íntima convicción:

Este sistema se funda en la inexistencia de reglas establecidas a priori que atribuyen valor probatorio a los elementos de prueba y, además, en la inexistencia del deber de fundar los motivos de la decisión y del proceso de valoración. Solo se requiere que el juzgador informe sobre la conclusión fáctica a la cual ha llegado, sin explicar cómo lo ha hecho. Es el sistema clásico que utilizan los procedimientos con los jurados. (p. 69).

El segundo sistema es el de la prueba legal, en el cual la ley regula las condiciones que debe reunir la prueba para alcanzar cierta convicción sobre lo sucedido. Y el tercero, corresponde al sistema de la sana crítica, cuyo rasgo fundamental es:

La ausencia de reglas abstractas de reglas de valoración probatoria. Exige la fundamentación de la decisión, con la explicación de los motivos que la fundan, la mención

de los elementos de convicción que se tuvieron en cuenta y cómo fueron valorados. La fundamentación de la valoración debe ser racional, respetar las reglas de la lógica, de la psicología, de la experiencia y del correcto entendimiento humano. (p. 70).

No obstante la existencia de tres sistemas para la valoración de la prueba, para Bovino (2005), el de la sana crítica es el mejor cuando se trata de decisiones de tribunales integrados por juristas y, además, es el que más veces ha sido utilizado por la Corte Interamericana, por cuanto “es el método más idóneo para desarrollar la actividad probatoria y evaluar el valor de la convicción de los resultados de esa actividad utilizando mecanismos racionales y las facultades analíticas del juzgador” (p. 70).

Respecto de la carga de la prueba dentro de un proceso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se encuentra que está en cabeza de la parte demandante, es decir, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). No obstante, no siempre resulta necesario cumplir con la obligación de probar la totalidad de los hechos invocados en la demanda, por cuanto según lo contemplado en el artículo 38 del Reglamento de la Comisión (2013), se presumirán verdaderos los hechos alegados en la petición cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Estado en cuestión, si este no suministra información relevante para controvertirlos dentro del plazo fijado por la Comisión (Bovino, 2005).

Esa generalidad en la carga de la prueba admite excepciones, y para eso, según Díaz (2015), la Corte la ha aplicado en caso de probar violaciones ocurridas en un marco de atropellos masivos a derechos humanos. Al respecto:

La Corte aplica este razonamiento en casos que ocurren dentro de un contexto de violaciones masivas de derechos humanos, cuando existe un intento del Estado de ocultar o destruir la prueba relevante. Este razonamiento requiere la prueba de dos hechos básicos: a) la existencia de una violación masiva de derechos humanos, y b) una relación entre esta

práctica generalizada y el caso particular de una supuesta víctima. Si estos dos elementos son probados, la Corte invertirá el onus probando y exigirá al Estado que pruebe que no existió una violación. (Díaz, 2015, p. 311).

Es así como tratándose de violaciones a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario, según Bovino (2005), la Corte ha desarrollado un estándar probatorio laxo, no por la dificultad de conseguir las pruebas más contundentes, sino por las peculiaridades o la naturaleza de esa rama del derecho, como quiera que su finalidad es proteger a los seres humanos de acciones del Estado y la atribución de esa responsabilidad, exige menos requisitos que atribuir responsabilidad penal personal.

Para María Isabel Uribe (2012), en la actividad probatoria de los procesos que se adelantan ante la CORDIH existen ciertas particularidades consistentes en la “minimización de las formalidades que regulan la actividad probatoria y en la creación de diversas reglas que desfavorecen la situación procesal del Estado cuando actúa como demandado” (p. 271).

Esas singularidades son admisibles por la Corte, por cuando “las violaciones de derechos humanos son un asunto de considerable gravedad y que la víctima, al reclamar la protección, se encuentra en una desventaja notoria frente al Estado, ya que éste es el que monopoliza el sistema de justicia en su interior (Uribe, 2012, pp. 271-272).

En esos términos, para María Isabel Uribe (2012) la Corte concede un alto valor a determinados elementos de convicción frente a la ausencia de pruebas adicionales respecto de un hecho o circunstancia específica. Dicha práctica es bien recibida, teniendo en cuenta que cuando se trata de violaciones a derechos humanos, por lo general, van ligadas a política de supresión de cualquier prueba.

Por lo anterior, según Uribe (2012):

La Corte puede presumir la responsabilidad del Estado en casos como torturas, desapariciones forzadas y en los que sea muy difícil para los peticionarios probar la responsabilidad de este, invirtiéndose la carga de la prueba, correspondiéndole al Estado demostrar que no incurrió en una violación de derechos humanos. (p. 277).

En consecuencia y en cuanto a las presunciones se refiere, a parte de la del dolor moral entre parientes y los perjuicios materiales cuando la víctima es mayor de edad y cabeza de familia, la más relevante es la de la responsabilidad probada del Estado cuando la violación encuadra dentro de un patrón sistemático de violaciones, lo cual ha generado que el estándar de la prueba disminuya, ya que “la cantidad de prueba necesaria para reconocer la indemnización se reduce a presunciones o pruebas circunstanciales, por lo que no se exige la certeza probatorio, sino una mera probabilidad de responsabilidad” (Uribe, 2012, p. 278).

Esa laxitud en lo referente a la actividad probatoria, ha sido justificada en que en los casos de violaciones a los derechos humanos, estos vienen acompañados de políticas formales o informales de supresión de todo elemento de prueba y, en esos términos, es usual que los testigos sean asesinados o desaparecidos o los documentos destruidos, es decir, que la población sea sometida a la “ley del silencio” (Uribe, 2012).

Para el caso de Colombia, la Corte Constitucional (2005a) ha establecido que, en materia de apreciación de las pruebas, existen tres sistemas a aplicar a efectos de determinar el valor de convicción de los elementos materiales probatorios.

El primero de ellos, aplicado esencialmente por los jurados de conciencia o jueces de hecho en los procesos penales, es el de “íntima convicción o de conciencia o de libre convicción”, en el cual se exige únicamente una certeza moral en el juzgador y, en consecuencia, no es indispensable una motivación de su decisión.

El segundo, definido como el sistema de la “sana crítica o persuasión racional”, en el que el juzgador debe establecer por sí mismo el valor de cada prueba con fundamento en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, y, por ende, debe motivar su decisión expresando las razones por las que otorga cada valor a una prueba determinada.

Y, finalmente, el de “tarifa legal o prueba tasada”, en el que se establece específicamente el valor de las pruebas y el operador jurídico solamente aplica lo dispuesto en ella. Pese a que puede considerarse como un ejercicio mecánico se deberá motivar la decisión, demostrando que el valor asignado por el juzgador es conforme con la voluntad del legislador.

Ahora bien, el Consejo de Estado (2017c), aplicando el segundo sistema en mención, ha contemplado la flexibilidad en la apreciación y valoración de los medios probatorios frente a graves violaciones de derechos humanos, por cuanto en la gran mayoría de eventos en que dentro del desarrollo del conflicto armado interno, se cometieron graves violaciones de derechos humanos, estas ocurrieron en zonas apartadas de los grandes centros urbanos y en contextos de impunidad, lo que ha producido que las víctimas queden en debilidad manifiesta, e inclusive, en imposibilidad fáctica de demostrar o probar dichos sucesos que afectaron su dignidad humana.

Por tal motivo, para el Tribunal Contencioso Administrativo (2017c), al juez administrativo debe ser capaz de evidenciar cuándo se está ante casos de esa naturaleza para que de esta manera, acuda a criterios flexibles de valoración de la prueba, es decir, privilegie los medios de prueba indirectos e inferencias lógicas guiadas por las máximas de experiencia, con la finalidad de “reconstruir la verdad histórica de los hechos y lograr garantizar los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de las personas afectadas” (párr. 8.2.1.).

El carácter flexible en la valoración de la prueba, resulta razonable y justificado, como quiera que en casos de graves violaciones de derechos humanos, para el Consejo de Estado

(2017a), se quiebra el principio de la dogmática jurídica procesal tradicional, el cual se presenta cuando “las partes acceden al proceso en igualdad de condiciones y armas” (párr. 8.2.2.), pues en dichos sucesos, como se ha indicado, las víctimas quedan en debilidad manifiesta para probar lo acaecido y, por tanto, al juez le corresponde ponderar la situación fáctica concreta y flexibilizar los estándares probatorios.

Esa postura, el Consejo de Estado la ha mantenido desde el 2013, cuando, dentro del radicado 19939 le correspondió resolver un caso de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En esa oportunidad, se optó por la flexibilización de los estándares probatorios, indicándose:

Puestas las cosas en los términos anteriormente señalados y tratándose, como en el presente caso, del deber de reparar integralmente a víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario, sean directas o indirectas, resulta indispensable aplicar el principio de equidad y, en consecuencia, flexibilizar el estándar probatorio. Es que las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, en un caso como el presente –en el que, además, como lo revelan los hechos y lo reconoce la sentencia de primera instancia, las autoridades en lugar de facilitar la búsqueda del desaparecido entorpecieron las labores de su madre y hermanos–, ocupan el lado más débil de la balanza así que, de conformidad con lo ordenado por el artículo 13 superior, requieren mayor soporte y protección. Se reitera en este lugar lo ya afirmado arriba y es que en estos casos los principios de verdad, de justicia y de reparación integral han sido catalogados como derechos fundamentales que rigen en virtud del *ius cogens*, por lo que no cabe alegar obstáculos de orden normativo interno para efectos de dificultar su realización.

Así las cosas, es evidente que el Tribunal Contencioso Administrativo de Colombia ha basado su postura, respecto de este asunto concreto, en lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus diferentes sentencias, tales como la que resuelve los casos *Mapiripán vs. Colombia* de fecha 15 de septiembre de 2005, *Acosta Calderón vs. Ecuador* del 24 de junio de

2005, Yatama vs. Nicaragua de calenda 23 de junio de 2005, Fermín Ramírez vs. Guatemala de data 20 de junio de 2005 o Herrera Ulloa vs. Costa Rica del 2 de julio de 2004.

Providencias en las que la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el juez gozaba de la facultad de ser flexible en la valoración de las pruebas, indicando que los tribunales internacionales tenían la potestad de apreciar y valorar las pruebas según las reglas de la sana crítica, para así procurar evitar un rígida determinación del quantum de la prueba necesaria para fundar un fallo.

Igualmente, el Consejo de Estado (2017c), basándose en la postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias que resuelven los casos Velásquez Rodríguez vs. Honduras del 29 de julio de 1988, Escher y otros vs. Brasil del 6 de julio de 2009, Ríos y otros vs. Venezuela del 28 de enero de 2009 y Kawas Fernández vs. Honduras del 3 de abril de 2009, sostiene que en los eventos de violaciones a derechos humanos es el Estado quien ostenta el control de los medios para desvirtuar determinada situación fáctica.

Así las cosas y tratándose de casos que atenten contra la integridad física o de desplazamiento forzado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos contempló en sentencia del 29 de julio de 1988, al resolver el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras que, por el hecho de haber consentido dichos eventos, el estándar probatorio era más exigible y, por tal motivo, les asistía una carga probatoria mucho mayor.

Al respecto, se consideró:

La Corte no puede ignorar la gravedad especial que tiene la atribución a un Estado Parte en la Convención del cargo de haber ejecutado o tolerado en su territorio una práctica de desapariciones. Ello obliga a la Corte a aplicar una valoración de la prueba que tenga en cuenta este extremo y que, sin perjuicio de lo ya dicho, sea capaz de crear la convicción de la verdad de los hechos alegados (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, párr. 135).

De esta manera y habida consideración de que en el artículo 165 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, antiguamente contemplado en el artículo 175 del Decreto 1400 de 1970 – Código de Procedimiento Civil, se contempló que el juez podrá practicar las pruebas que sean útiles para la formación de su convencimiento, lo que significa la ausencia de una tarifa legal que lo limite al momento de practicar las pruebas respectivas y, por tanto, la posibilidad de que acuda a los diferentes medios de prueba que considere pertinentes para establecer, con suficiente claridad, los hechos que se debaten y que sean de relevancia para el proceso (Consejo de Estado, 2017a).

Lo anterior, haciendo mayor énfasis en lo que Taruffo (2008) en su libro “La Prueba” consideró:

El juzgador ya no está obligado a seguir reglas abstractas: tiene que determinar el valor de cada medio de prueba específico mediante una valoración libre y discrecional. Esa valoración tiene que hacerse caso por caso, conforme a estándares flexibles y criterios razonables. La idea básica es que esta clase de valoración debe conducir al juzgador a descubrir la verdad empírica de los hechos objeto del litigio sobre la única base del apoyo cognitivo y racional que ofrecen los medios de prueba disponible. (p. 135).

Con fundamento en lo anterior, se refuerza aún más la postura relativa a que el documento de advertencia conocido como Informe de Riesgo que ha emitido la Defensoría del Pueblo desde su creación y que a lo largo de los años ha sido evaluado por otros organismos para determinar si se convertía en alerta temprana, reúne todas las características para ser un canal por medio del cual el Estado tuviera conocimiento de cualquier riesgo, y en consecuencia, podría ser utilizado como plena prueba para corroborar, dentro de un proceso contencioso administrativo de responsabilidad extracontractual, que el Estado tenía conocimiento de determinado suceso que de configurarse,

resultaría violatorio de derechos humanos e infractor del DIH, y aun así, permitió que se consumara, dando paso a una acción reparadora tras haber omitido la preventiva.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la misma labor que realizaba la Defensoría del Pueblo bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013 para realizar dicho documento de advertencia, es la misma que ahora, bajo el Decreto 2124 de 2017 despliega, solamente que ahora sí se llama alerta temprana y no informe de riesgo, y ningún otro organismo lo valora, solamente le corresponde atenderla.

Se considera entonces que las competencias definidas en el Decreto 2124 de 2017, dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, para emitir una alerta temprana, vinculante para las autoridades públicas, deberían haberse establecido desde el momento mismo de creación de la Defensoría del Pueblo en atención a las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas, además, en vista no solo de lo preceptuado por la doctrina y la jurisprudencia tanto internacional como nacional para los casos de responsabilidad extracontractual, sino además, en consideración de la difícil situación de orden público que ha atravesado Colombia inclusive antes de la expedición de la Constitución Política de 1991.

Es decir, debió ser siempre la Defensoría del Pueblo, y no otra autoridad pública u organismo, la encargada de emitir las alertas tempranas con base en las labores de monitoreo que esta misma realiza de manera acuciosa, por cuanto es desde ese momento, desde ese trabajo en terreno, que el Estado tiene conocimiento de los riesgos a evitar a toda costa, y en consecuencia, está obligado a desplegar toda acción que conlleve a la consecución de esa finalidad, lo que ahora se pretende que efectúe el segundo componente del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, coordinado por el Ministro del Interior.

4.5. La masacre de Bojayá, ejemplo de desatención de una alerta temprana. Para efectos de resaltar la importancia de la labor realizada por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en materia de prevención de situaciones violatorias de derechos humanos e infractoras del D.I.H, y sobre todo, de la poca acogida que ha tenido el trabajo que ejecuta por parte de las autoridades responsables de acatar las recomendaciones efectuadas, se entrará a analizar el caso de la masacre de Bojayá, por cuanto fue un suceso desafortunado que fue advertido escasos días antes por la Defensoría del Pueblo, y sin embargo, no se desplegaron las acciones tendientes a evitarlo o mitigarlo, lo que conllevó a la materialización del riesgo y a la posterior demanda de responsabilidad extracontractual contra el Estado, la cual si bien fue fallada en favor de los demandantes, el juez resolvió absolver de toda responsabilidad a la Defensoría del Pueblo.

Se aclara que la escogencia de este caso en concreto obedeció a un carácter meramente ejemplificativo al considerarse representativo de la situación que se pretende explicar, previamente reseñada, debido a que cumple con los supuestos requeridos para tal fin, como lo son, que (i) previo al suceso dañino se hubiera emitido una alerta temprana, (ii) que el riesgo advertido se materializó, (iii) y finalmente, que el Estado es demandado por dicho evento en litigio contencioso, en el que también se incluyó como entidad demandada a la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Por la masacre de Bojayá se conoce el hecho ocurrido, entre las cabeceras municipales de Vigía del Fuerte y Bojayá, comúnmente conocida en la zona como Bellavista, el 2 de mayo de 2002, en el que murieron un centenar de personas producto de la explosión de una pipeta o cilindro bomba lanzada por los guerrilleros del Bloque 58 “José María Córdoba” de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que se enfrentaba contra el Bloque Élder Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por el control de la zona.

En el Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), denominado “Bojayá. La guerra sin límites”, se catalogó este suceso como un crimen de guerra, bajo las siguientes premisas:

En enfrentamiento se produjo en Bellavista, en el corazón de la cabecera municipal de Bojayá, y sitio de concentración de la mayor parte de la población, la cual estuvo prácticamente sitiada durante varios días soportando los más agudos padecimientos en materia de salubridad y hambre. La población civil en estado de indefensión, quedó como escudo ante la total indiferencia de los señores de la guerra que atacaban blancos civiles de manera indiscriminada, recurriendo repetidamente al lanzamiento de armas no convencionales, tales como cilindros bombas con metralla, e impidiendo la atención y auxilio médico a las personas heridas. Todas esas circunstancias hacen que lo sucedido en Bojayá pueda ser catalogado como un crimen de guerra.

Allí se quebrantaron, en efecto, todas las normas de protección o salvaguarda de la población civil frente a peligros y vulneraciones procedentes de operaciones militares en medio del conflicto – reguladas particularmente por el derecho internacional humanitario –, no solo por parte de las FARC sino también de los paramilitares. Resulta repudiable, por decir lo menos, que mientras entre los combatientes practicaban una “guerra de caballeros”, pactando incluso las horas de inicio y cierre de los enfrentamientos, las hostilidades no se hubieran suspendido ni siquiera después de que un cilindro bomba, de los tantos que lanzaron las FARC, impactara la Iglesia en la que la comunidad local se resguardaba del combate. Los daños y sufrimientos de hombres y mujeres – adultos, niños y ancianos-, ostensibles para ambos contendores, no suscitaron la más mínima consideración. No hubo treguas para la población, solo para el descanso de los combatientes, una expresión más del menosprecio de los actores armados hacía la población civil.

Los bojayaseños estaban solos. La llegada de la Fuerza Pública días después de lo sucedido no garantizaba protección efectiva a la gente, ni la ayuda humanitaria anunciada. Los ametrallamientos indiscriminados, los saqueos, el intercambio complaciente de miembros del Ejército con algunos de los perpetradores, dejaban a la población civil como único recurso el desplazamiento forzado a Quibdó o a otras poblaciones para escapar de la confrontación armada. (pp. 14-15).

Sin embargo, este suceso tan doloroso que marcó la historia de este país por la crueldad y violencia con la que fue perpetrado, no se trató de un hecho inesperado, pues estuvo precedido de una alerta temprana emitida por el Sistema de Alertas Tempranas en días anteriores al fatídico 2 de mayo de 2002. Al respecto, en el Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), se indicó, haciendo énfasis en el comportamiento desplegado por el Estado Colombiano en este episodio:

Por su parte, el Estado colombiano renunció desde antes de la masacre a su deber constitucional de proteger a los ciudadanos y ciudadanas de Bojayá. Desde dos años antes (marzo de 2000), y luego de una cruenta toma simultánea de las FARC a las poblaciones de Vigía del Fuerte y Bojayá en represalia a la presencia paramilitar, fueron retirados los miembros de la Policía nacional, únicos representantes de la Fuerza Pública en la zona. La institucionalidad civil de Bojayá encabezada por su alcalde también huyó sin que éste fuera reemplazado o apoyado como se debía, en una nueva claudicación del Estado. El Estado, reconociendo o arguyendo su impotencia, dejó a los bojayaseños a su suerte, o no se sabe si peor, pareció delegar en grupos armados ilegales la seguridad de los pobladores que él no estaba en capacidad de garantizar. Bojayá se convirtió, a su manera, en la expresión de un estado local fallido e ilustra la condición de abandono de muchas localidades colombianas que se debaten entre la violencia y la miseria. En el 2002 había 158 municipios colombianos sin presencia permanente de la Policía. Bojayá era uno de ellos. Y entre el año 2000 y el 2003 hubo 160 alcaldes obligados a gobernar desde fuera de su municipio por la presión de los grupos armados ilegales. Dentro de esos alcaldes a distancia estaba el de Bojayá.

Todo esto muestra que no se trató de un hecho inesperado. La masacre de Bojayá estuvo precedida por numerosas alertas que advertían la gravedad de los hechos que se estaban incubando y que el Estado desatendió. Un “Genocidio anunciado”, editorializó críticamente un diario nacional. Pese a ello, el Estado no asume su culpabilidad sino que “se solidariza” con la comunidad de Bojayá, eludiendo su responsabilidad en la ocurrencia de los hechos y erigiéndose él mismo como víctima de las FARC. Estado y sociedad

víctimas de las FARC, parecía ser el estandarte justificador de la pasividad institucional frente a la barbarie.”. (pp. 17-18).

Para la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Colombia (2010), lo ocurrido en Bojayá es producto del incumplimiento del Estado de cumplir con su deber de ejercer como garante de derechos de la población civil, y como consecuencia de esa conducta omisiva para cumplir con el deber estándar de debida diligencia es que, para el año 2008, recibió las dos primeras condenas “por su inacción frente a las alertas tempranas divulgadas con ocho días de anterioridad” (p. 18).

Sin embargo, esas no fueron las únicas, como quiera que para el año 2015, específicamente, para el 28 de mayo, el Tribunal Administrativo del Chocó²¹, emitió las Sentencias Nos. 54, 55 y 56, por medio de las cuales resolvió los recursos de apelación, dentro de los procesos Nos. 2004-00449-01, 2004-00472-02 y 2004-00431-02, respectivamente, presentados contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Juzgados Administrativos del Circuito de Quibdó, dentro de los litigios promovidos por las víctimas de la masacre, contra la Nación, Ministerio de Defensa – Policía Nacional, entre otros.

En el fallo No. 56, el Tribunal Administrativo del Choco (2015c), indicó que el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión de Quibdó había resuelto absolver a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Procuraduría General de la Nación, a la Gobernación del Chocó y al Municipio de Bojayá, por encontrar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, tras considerar que estas habían actuado “dentro de las competencias a ellas asignadas, puesto que la obligación de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad a la población de Bojayá, no concernía a ellas” (p. 11).

²¹ M.P. José Andrés Rojas Villa.

Sin embargo, se declaró a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, “responsable por los daños antijurídicos producidos con ocasión de la omisión de las entidades accionadas para impedir la crisis humanitaria padecida por los habitantes del Medio Atrato chocoano y que culminaron con la Masacre en Bojayá – Chocó”, y en consecuencia, se le condenó a pagarle a los demandantes por concepto de indemnización por los perjuicios sufridos, una cuantiosa suma de dinero, tal y como la primera instancia los había tasado, tras considerar que en los hechos acaecidos el 2 de mayo de 2002, se había afectado de manera grave a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En la sentencia No. 54 del 28 de mayo de 2015, el Tribunal Administrativo de Chocó indicó que se encontraban probados los elementos para que procediera la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión, los cuales, en el sentir de esa Corporación y siguiendo la línea jurisprudencial del Consejo de Estado hasta esa calenda, son:

En primer término, la existencia de una obligación normativamente atribuida a la entidad pública que ejerza la función administrativa censurada y a la cual esta no haya atendido o no haya cumplido oportuna o satisfactoriamente (la protección de la población civil); y, en segundo lugar, la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, de haber interrumpido el proceso causal de producción del daño, daño que, no obstante no derivarse – temporalmente hablando- de manera inmediata de la omisión administrativa, regularmente no habría tenido lugar de no haberse evidenciado esta (omisión de presencia y de apoyo en momentos de exacerbación del conflicto por bandas armadas ilegales).

Lo anterior, tras considerar, entre otros asuntos, que:

Estas pruebas demuestran que el Gobierno Nacional sabía que la Fuerza Pública colombiana no tenía presencia o acantonamiento en los municipios de Vigía del Fuerte (Antioquia) y Bojayá (Chocó), a orillas del río Atrato, pero que no obstante ello, i. Las fuerzas estatales (Policía Nacional, Ejército Nacional y Armada Nacional) conocían de la

presencia de los grupos al margen de la ley (Farc – Auc) en el Municipio de Bojayá, desde antes del año 2001, ii. Igualmente sabían que esos grupos se disputaban a muerte el dominio del territorio, iii. Tenían conocimiento que los ilegales pretendían tomarse de manera violenta los centros poblados de la región, y uno de ellos, el sitio de Bellavista, en donde finalmente acaecieron los hechos luctuosos el 2 de mayo de 2002. iv. Sabían desde el mes de diciembre de 2001, inclusive, hasta el mes de abril de 2002, que el enfrentamiento era inminente, el cual infortunadamente ocurrió, se reitera, el 2 de mayo de 2002, con las consecuencias nefastas conocidas por todos. V. Esas pruebas también demuestran que la Fuerza Pública sabía que los enfrentamientos eran inminentes, en tanto las amenazas de los dos grupos armados se hicieron públicas y en ese momento eran conocidas por todos los moradores del lugar, así como también, de las instituciones y de órganos protectores de los derechos humanos, tales como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y Organizaciones no Gubernamentales, quienes de distintas maneras les hicieron saber al Estado colombiano, el posible hecho dañoso, en el municipio de Bojayá; vi. La Fuerza Pública no hizo nada para repeler o mitigar la ocurrencia de los mismos, tan solo se convirtió en un espectador más de la barbarie, eso sí, a prudente distancia; vii. Ese actuar omisivo del Estado dejó a la población civil a su suerte, sin importarle que allí se encontraban familias enteras e indefensas, que no tuvieron sosiego ni siquiera en el lugar donde pretendieron infructuosamente refugiarse. (Tribunal Administrativo del Chocó, 2015a).

Lo expuesto, una vez se analizó el material probatorio allegado al plenario, dentro del cual se encuentra diversa documental en la que se constata que, previo a los hechos acaecidos, se exigió a las entidades demandadas desplegar y/o adoptar las medidas del caso para mitigar el riesgo y alejar la amenaza de la que era víctima la población civil de Bojayá. Tal es el caso del oficio de fecha 24 de abril de 2002, escasos días antes de la tragedia, suscrito por el Defensor Delegado para la Defensa y Estudio de la Participación Ciudadana Director del Sistema Nacional de Prevención de Violaciones Masivas de Derechos Humanos del Sistema de Alerta Temprana (SAT), en el que se informó:

De antemano remito a su Despacho la Alerta Temprana de Primer Grado que se emite de acuerdo con información allegada al SAT de la Defensoría del Pueblo, relacionada con amenazas contra la población civil y restricción al paso de alimentos y combustibles por parte de Grupos de autodefensas en los cascos urbanos de los municipios de Carmen del Darién (Chocó) y Vigía del Fuerte (Antioquia). Se informa del avance de dichos grupos hacia los municipios de Bellavista – Bojayá (Chocó) y Murindó, Antioquia, donde se prevén enfrentamientos con las Farc quienes hacen presencia en dichos municipios, situación que podría provocar desplazamiento masivo.

Lo anterior con el fin de que en el marco de su competencia y misión de vigilancia y mantenimiento del orden público y regional, se adopten las medidas necesarias para la mitigación y alejamiento del riesgo.

En consecuencia, dicho Tribunal (2015a), consideró la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por la masacre de Bojayá, por cuanto:

El proceso causal del atentado terrorista fue anticipado internamente como lo informa la atención que a los Comandantes del Ejército y de la Policía Nacional les suscitó la novedad desde los informes de inteligencia, desde las alertas tempranas de autoridades regionales y locales, organizaciones no gubernamentales y de las comisiones internacionales (Cruz roja y ONU), en las que se consignan la información correspondiente con la fuerte presencia de ilegales ante el retiro de la Fuerza Pública de Bojayá.

Se evidencia que la Fuerza Pública, por causa exclusiva del Gobierno Nacional, no dispuso del apoyo logístico propio para desarrollar su labor, que desde diciembre de 2001, se tornaba inminente; olvidando por completo planear, estructurar y ejecutar, eventualmente, acciones de combate en localidades y de desplazar sus efectivos por vía fluvial o aérea, a la región.

Así es como, el Tribunal Administrativo del Chocó, consciente del conflicto armado interno que el país sufría para la época de los hechos, consideró que le era exigible al Estado un deber positivo de protección especial respecto a los ciudadanos o población civil que resultó

afectada por un hecho que era conocido por los moradores del lugar y, además, había sido alertado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, con el ánimo de que las autoridades correspondientes desplegaran todas las acciones tendientes a evitar y/o mitigar el riesgo, y sin embargo, se consumó la amenaza ante el comportamiento omisivo de las entidades demandadas declaradas responsables por dicha tragedia.

Nótese entonces como a través del ejercicio de la acción de reparación directa, las víctimas de una masacre previsible, tras haber sido advertida por la Defensoría del Pueblo de Colombia a escasos días anteriores de su ocurrencia, solicitan la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado por el horror sufrido, y, por ende, la indemnización respectiva por los daños y perjuicios causados, y obtienen, luego de un extenso litigio ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que esta reconozca y declare la existencia de una falla del servicio a cargo del Estado por la omisión de desempeñar con eficiencia y eficacia la función pública que supone la posición de garante de los derechos constitucionales y convencionalmente protegidos para la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades de todos los residentes en Colombia.

Aunado a las sentencias del 28 de mayo de 2015, el Tribunal Administrativo del Chocó en el mes de mayo de 2019, confirmó una nueva sentencia de primera instancia, declarando la responsabilidad extracontractual del Estado por la masacre de Bojayá, y diversos medios de comunicación del ámbito nacional reportaron la noticia.

Uno de estos fue el periódico El Tiempo (2019), que publicó el titular “Condenan al Estado por desplazamiento tras masacre de Bojayá”, indicando que, tras diecisiete años después del fatídico 2 de mayo de 2002, el Tribunal Administrativo de Chocó había condenado al Estado a reparar a 1.195 desplazados la suma indemnizatoria de 312.564 millones de pesos, tras encontrarle

responsable de haber omitido su función de protección que le era exigible para con la población civil que resultó afectada.

En esta sentencia de mayo de 2019, el Tribunal Contencioso Administrativo valoró el desplazamiento forzado que vivieron los ciudadanos de Bojayá con ocasión de la masacre, por cuanto con relación a este tema en concreto, consideró que el Estado no solo tiene que prevenir que los éxodos ocurran, sino también una vez ocurrido el desplazamiento debe atender oportunamente a las víctimas y repararlas; lo cual no ocurrió y de allí la cuantiosa condena contra el Estado.

En esa noticia, se indicó que, para el Tribunal Administrativo del Choco, la masacre era un hecho advertido, por cuanto:

Entre las advertencias estaba una carta que el 23 de abril del 2002 le envió Anders Kompass, director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas al entonces ministro de Relaciones Exteriores, en la que advertía del ingreso de las autodefensas a Vigía del Fuerte y Bellavista. En esa comunicación, el delegado de la ONU afirmó que el 21 de abril siete embarcaciones que provenían de Turbo, y que transportaban al menos 250 paramilitares, habían entrado a Bellavista y Vigía del Fuerte para disputar el control del territorio con las Farc.

Ante esos hechos, el Tribunal, para llegar hasta este lugar las embarcaciones pasaron por varios puestos de control de la Fuerza Pública “sin embargo ningún incidente ni detenciones se registraron con ocasión al mencionado recorrido”.

Un día después la Defensoría del Pueblo alertó al Gobierno de la misma situación, pidiéndole que tomara medidas para evitar hechos violentos. Sus advertencias se cumplieron y el primero de mayo, día anterior a la masacre, a las seis de la mañana se iniciaron combates entre las Farc y los paramilitares, lo que llevó a que la mayoría de la población se refugiara en la iglesia de Bellavista, cabecera municipal de Bojayá, así como en la casa cural y en la casa de las Misioneras Agustonianas. (El Tiempo, 2019).

Es así como se evidencia que era -y continúa siendo- probable que algún riesgo advertido por la Defensoría del Pueblo se hubiese consumado no solamente por la no adopción de medidas por parte de las autoridades correspondientes, sino también, en palabras del actual Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Defensoría del Pueblo de Colombia, doctor Mateo Gómez Vásquez, “porque los actores armados y la arbitrariedad con la cual operan, pues muchas veces son mucho más rápido que la respuesta” (comunicación personal, 3 de mayo de 2019).

El caso de la masacre de Bojayá es un claro ejemplo de cómo por un hecho que fue previsible, no solo porque los moradores del lugar conocían de la situación, sino porque, además, fue documentado y advertido a las autoridades correspondientes para que desplegaran acciones tendientes a evitar el riesgo, se declara la responsabilidad extracontractual del Estado y se reciben una pluralidad de condenas, por cuantiosas sumas de dinero, por el comportamiento omisivo que se evidenció en su momento y que se hubiera podido evitar si tan solo se hubieran acogido las recomendaciones emitidas por parte del Sistema de Alertas Tempranas.

Nótese cómo, en consecuencia, para este caso en concreto, esa alerta temprana emitida a escasos días anteriores del fatídico suceso, se convierte en el medio de prueba idóneo dentro de un proceso de responsabilidad extracontractual, para demostrar no la obligación del Estado para con sus nacionales, de garantizar la seguridad personal y derechos como a la vida, la integridad humana y a la libertad, por cuanto este deber se desprende de la normativa internacional y nacional que vincula al Estado colombiano, sino para probar la negligencia y el comportamiento omisivo atribuible a la fuerza pública, que contrasta con el deber estándar de la debida diligencia, es decir, el nulo despliegue para evitar que el riesgo advertido y previsible, se consumara.

Caso contrario hubiese sido que, recibida la alerta temprana y atendiendo las recomendaciones que esta contemplaba, se hubiera actuado con la mayor rapidez y diligencia posible para evitar que el riesgo advertido se consumara, y, sin embargo, pese a toda esa actividad y despliegue, se hubiera materializado la amenaza; en dicho evento, se considera que la alerta temprana no sería el fundamento para probar la negligencia estatal dentro de un litigio contencioso administrativo, sino por el contrario, serviría de base para demostrar el cumplimiento íntegro del deber que le era exigible y que, por sucesos desafortunados de indistinta índole, no se pudo evitar por circunstancias ajenas a la voluntad del Estado.

Cuando no son atendidas las alertas tempranas, estas se convierten en el medio de prueba para condenar al Estado, porque son hechos advertidos, hay pleno conocimiento por parte de la autoridad pública. Es decir, la falla en el servicio puede resultar probada, toda vez que resultan hechos previsible, y en ese sentido existe fundamento amplio para poder desplegar acciones para evitar ese daño antijurídico. En el caso de que las alertas tempranas sean atendidas de manera diligente, y aun así se concreten los riesgos advertidos, si el Gobierno o el Estado Colombiano obra conforme a las recomendaciones, asumiendo la existencia del riesgo y desplegando las medidas que está en la capacidad de realizar para mitigar el riesgo, justamente la alerta temprana le va a permitir al Estado ejercer su defensa. Y en ese sentido, como la responsabilidad en este supuesto es de tipo subjetivo, es una manera de probar de manera adecuada la ausencia de dolo o la ausencia de una culpa.

Por lo expuesto es que se considera vital los elementos materiales probatorios que se aporten a un proceso contencioso administrativo de responsabilidad extracontractual del Estado en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al D.I.H., y el criterio de flexibilidad de la prueba, acogido por Tribunales nacionales e internacionales para valorar no solo la afectación

en sí, sino también el cumplimiento por parte del Estado del deber estándar a la debida diligencia, por cuanto de esto dependerá la declaratoria de responsabilidad atribuible al Estado, debido a que no será la misma sentencia que declare que hubo afectación, pero que se desplegaron las acciones tendientes a evitarlo y sin embargo, no fue posible, a aquella en la que se corrobore el daño antijurídico y, además, la negligencia estatal para evitarlo.

En ese orden de ideas, se corrobora con mayor fuerza que para que el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida funcione y cumpla con el propósito para el cual fue creado, es vital la labor del segundo componente, este es, el de respuesta y reacción rápida. Es fundamental, sobretodo, que las autoridades se apropien de las alertas como un instrumento de prevención y no como una mala calificación de su gestión. En rigor, tiene que ser vista como un mecanismo de gestión para evitar al máximo las violaciones a los derechos humanos, y como corolario de ello las condenas contra el Estado.

Por supuesto que un óptimo funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, tal como fue concebido en el decreto de creación, incidiría de manera directa para que no se presenten o, por lo menos, se disminuyan los casos en los que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado por omisión al deber estándar de la debida diligencia, debido a que si se emiten las alertas tempranas relacionando riesgos previsibles y sobretodo, se adoptan las acciones a que haya lugar con el ánimo de cumplir a cabalidad con lo que en estas se recomiendan, el indicador de éxito del Sistema se completaría a cabalidad y si no se evitan, por lo menos, se mitigaría el daño antijurídico sufrido.

Ahora bien, queda claro que para un óptimo funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida no solamente debe entenderse la labor de la Defensoría del Pueblo, encargada de emitir las alertas tempranas, pues como ha quedado corroborado con el caso de la

masacre de Bojayá, dicha labor, aunque importante, no es suficiente. Se necesita, además, que la respuesta a lo advertido realmente sea rápida y que se otorgue en los términos y dentro de los plazos que se requieren, es decir, que el segundo componente funcione, pues de lo contrario, se continuarían cometiendo los mismos errores del pasado que tantas vidas inocentes ha costado a lo largo de un conflicto armado que pareciera no tener fin.

La población civil de cualquier país, y en especial de uno como Colombia, necesita sentirse protegida y percibir que puede confiar en un Estado que en cualquier momento y sin importar la complejidad de la circunstancia, velará por su seguridad personal y por garantizarle derechos tan vitales como la vida, la dignidad humana, la integridad y la libertad, y en virtud de esto, desplegará las acciones a que hubiera lugar, respetando siempre los mandatos nacionales e internacionales, para cumplir con dicho propósito.

Es con ocasión de este motivo, que el Estado debe cumplir con la normatividad que él mismo ha decretado, en este caso, con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, para cumplir a esa confianza depositada y con las obligaciones internacionales que a voluntad propia ha contraído, no siendo posible ni siquiera por error contemplar que, no importa cuanta normatividad se produzca, se dará siempre el mismo resultado de fracaso.

Conclusiones

A partir de la investigación realizada es posible extraer las siguientes conclusiones:

- 1) El Defensor del Pueblo es una figura que se deriva de la creada en la Constitución Sueca de 1809, denominada “*Ombudsman*”, y que en Colombia se incorporó con la Constitución Política de 1991. Su función principal es la de impulsar la efectividad de los derechos humanos, mediante la promoción, el ejercicio, la divulgación, protección y defensa de estos a fin de prevenir sus violaciones.

A este fin, se le otorgó la potestad de emitir recomendaciones y opiniones que tendrán la fuerza que les proporciona la Carta Política, la ley, la sociedad, su independencia y, sobretodo, sus calidades morales. Especialmente, en virtud de esta última, la personalidad del funcionario que preside la institución es primordial, pues debe ganarse el apoyo y el reconocimiento social que le permita ejercer su labor y también ser atendido y escuchado de manera oportuna por las autoridades destinatarias de sus recomendaciones.

- 2) Teniendo en cuenta su función y el conflicto armado interno que ha marcado la historia última de este país, se creó el Sistema de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría Delegada para la prevención de riesgos, con la finalidad de ser el instrumento por medio del cual se acopia, verifica y analiza técnicamente la información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y el riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto. Además, a través del documento de advertencia conocido como Informe de Riesgo, se advierte a las autoridades el deber de protección para que coordinen y brinden una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas. La utilidad de este instrumento radica en que, una vez que se realiza la labor de localización geográfica y monitoreo, se consignan los factores de vulnerabilidad que podrían ocasionar situaciones

violatorias de derechos humanos e infractoras al D.I.H., y se determinan las recomendaciones que las autoridades deberían cumplir a efectos de evitar la consumación de las amenazas advertidas.

- 3) Durante la vigencia del Decreto 2890 de 2013, el Informe de Riesgos era utilizado como insumo para la alerta temprana –vinculante por mandato legal para las autoridades administrativas concernidas-, que debía ser expedida por el Ministro del Interior, una vez la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas la evaluara y así se lo recomendará.

En el contexto de este régimen, el Consejo de Estado, tomando como base lo preceptuado por la Corte Interamericana de Derechos humanos, consideró que cuando el Estado ha tenido conocimiento por cualquier canal de un riesgo previsible y, aun así, se abstiene de desplegar acciones con el fin de evitarlo o mitigarlo, materializándose el daño, es dable declararlo responsable extracontractualmente por omisión por faltar al deber estándar de la debida diligencia.

- 4) Ahora bien, el procedimiento cambió a partir de la expedición del Decreto 2124 de 2017, por medio del cual se creó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida y se le otorgó la competencia a la Defensoría del Pueblo para expedir las alertas tempranas.

El actual Sistema integra en dos componentes lo que se venía haciendo separadamente, pues se eliminó el trámite innecesario para la expedición de la alerta temprana, que ahora tiene prácticamente el mismo proceso de producción que antes tenía el informe de riesgo.

- 5) A partir de lo investigado, se puede concluir que, aunque la modificación ha sido relevante, esto no es suficiente, pues el indicador que maneja es uno solo: disminuir las circunstancias violatorias de derechos humanos e infractores del D.I.H. En este sentido, aunque sea el Defensor quien expida la alerta temprana, lo cierto es que si no se despliegan las acciones

por parte de las autoridades estatales correspondientes, para evitar la consumación de la amenaza advertida, en forma alguna el sistema podría incidir en la disminución de las condenas contra el Estado. En suma, la efectividad de la Defensoría del Pueblo para emitir las alertas tempranas debe ser directamente proporcional a la desplegada por las autoridades administrativas concernientes para atenderlas.

Bibliografía

Obras generales

- Arenas, H. (2018). *El régimen de responsabilidad subjetiva*. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.
- Berrocal, L.E. (2016). *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá, Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia). Grupo de Memoria Histórica, (2010). *Bojayá: la guerra sin límites*. Bogotá, Colombia: Taurus. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2010/bojaya-la-guerra-sin-limites-2>.
- Córdoba, J. (1992). *El Defensor del Pueblo. Antecedentes, desarrollo y perspectivas de la institución del Ombudsman en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda.
- Correa, R. (2012). *Responsabilidad extracontractual del Estado. Análisis Sistemático*. Bogotá, Colombia: Leyer Editores.
- Gómez, J. F. (2008). *Teoría crítica de la responsabilidad por daños del Estado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Henaó, J.C. (2007). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y francés*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F., México: McGraw-Hil.
- Motta, D. & Baracaldo, D. (2011). *Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado*

Colombiano por violación a los derechos humanos. Bogotá, Colombia: Universidad Autónoma de Colombia.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Pérez Luño, A. E. (1995). *Los derechos fundamentales*. Madrid, España: Tecnos, 8.

Quinzio, J. M. (1992). *El Ombudsman, El Defensor del Pueblo*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Colombia: Editorial Temis S.A.

Taruffo, M. (2008). *La prueba*. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

Capítulos de libros

Arenas, H. (2017). La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado colombiano por los daños causados por los actores armados: Ejército nacional, guerrillas y paramilitares. En Restrepo, M. (Ed.), *Derecho administrativo. Reflexiones contemporáneas* (pp. 447-484), Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Rudholm, S. (1973). Los Guardianes de la ley en Suecia. El canciller de Justicia. En Rowat, D. (Ed.), *El Ombudsman* (pp. 49 – 55), Iztapalapa, México: Imprenta Nuevo Mundo S.A.

Fix Zamudio (2013). Posibilidad del ombudsman en el derecho latinoamericano. En Carmona, J. (Ed.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor* (205-225), Ciudad de México, México: Universidad

Nacional Autónoma de México. Recuperado de:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3988/12.pdf>.

Revistas o publicaciones periódicas

Anzures Gurría, J. J. (2007). Pérez Luño, Antonio Enrique, Los derechos fundamentales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 120, 1013-1021. Recuperado de:
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3947/4999>.

Armas, P.C. (2010). El defensor del pueblo en Iberoamérica. Una perspectiva comparada. *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 435-450.

Ayala, M. D. G. (1993). Defensor del pueblo. Derechos y libertades: *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 1, 461-472.

Bovino, A. (2005). La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2, 60-83. Recuperado de
<https://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000200005>.

Cavadas, M.J & Iráizoz, M. (2012). La comunicación y el enfoque basado en derechos: Una visión desde las Defensorías del Pueblo. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 17, 267-285.

Díaz, A.P. (2015). Análisis sistemático de la evaluación de la prueba que efectúa la Corte Interamericana de Derechos Humanos. General Theory of the evaluation of evidencie performed by the Inter-American Court of Human Rights. *Revista Chilena de Derecho*, 42, 297-327. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v42n1/art12.pdf>.

Medina, F. (2009). La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis

jurisprudencial interamericano. *Jl Acosta López, & ÁF.*, 89-120. Recuperado de:
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>.

Pérez, A. (1979). Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político*, 4, 79-105.

Pérez, S. (2008). La Defensoría del Pueblo. *Revista Derecho del Estado*, 21, 109-119.

Pérez, V. & Polo M. (2012). El Defensor del Pueblo y su intervención en los juicios de Constitucionalidad concentrados en Colombia: ¿Planteamiento de un debate? *Vniversitas*, 125, 257-286.

Viñas, A. R. (2003). Veinte años del Defensor del Pueblo. *Revista de Derecho Político*, 58-59, 355-368. Recuperado de:
<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/8901/8494>.

Yupanqui, S. B. A. (2010). La defensoría del pueblo. La experiencia peruana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 481-510.

Uribe, M. I. (2012). La flexibilidad probatoria en el procedimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos/The probatory flexibility in the procedure of the inter american court of human rights. *Estudios de Derecho*, 69, 268-286. Recuperado de:
<http://tesis.udea.edu.co/bitstream/10495/2257/1/LA%20FLEXIBILIDAD%20PROBATORIA%20EN%20EL%20PROCEDIMIENTO.pdf>.

Trabajos de grado

Arias, M.A. (2015). *Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano por los daños a*

miembros de la fuerza pública causados por hechos de grupos insurgentes (tesis de pregrado), . Universidad de Cartagena, Cartagena, Colombia.

Castelanos, S. (2013). Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia 2005-2010 (tesis de pregrado), Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia.

Escobar, G. (2008). La dimensión preventiva del Sistema de Alertas Tempranas SAT de la Defensoría del Pueblo y el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT en Colombia: Entre el imperativo bélico y el humanitario (tesis de pregrado), Universidad Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., Colombia.

Figuerola, G. (2014). *Aplicación en Colombia de la Responsabilidad Internacional Agravada del Estado por violaciones graves a Derechos Humanos* (tesis de maestría), Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia.

Iráizoz López-Arroba, María (2011). La eficacia de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas en la protección de los derechos humanos: Estudio comparado. (tesis doctoral), Departamento de Fundamentos del Derecho y Derecho Penal. Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá.

Murillo, H. (2015). *La comisión por omisión y la Responsabilidad Internacional del Estado Colombia* (tesis de posgrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia.

Otros documentos

Alto Comisionado para la Paz de Colombia (2016). Acuerdo Final para la Terminación del

Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Bogotá D.C., Colombia, 24 de noviembre. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

Comité de los Derechos Humanos (2004). Observación General No. 31 “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”. Recuperado de: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpW0q%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRATdbWLgyA1RX6lE1VC%2FXrdwy1JEojEGK4mF1mRwn5H9lw%3D%3D>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>.

Departamento Nacional de Planeación. (1999). Conpes No. 3057. Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf

Ministerio del Interior de Colombia (2019). Respuesta solicitud e información alertas tempranas. Radicado 22769361928134994.

Ministerio de Protección Social de Colombia (2008). Directriz de Atención a la Población en situación de Desplazamiento con un Enfoque Diferencial en Discapacidad.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2011). Diccionario Abreviado de Conceptos.

Defensoría del Pueblo de Colombia (s.f.a). Protocolo para el proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento.

Defensoría del Pueblo de Colombia (s.f.a). Protocolo de actuación.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2013). Estrategia y Protocolo de Seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo advertidas por el SAT.

Organización de Estados Americanos (2013). Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de:
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>.

Osuna, N. (2002). El Defensor del Pueblo. *Credencial Historia*, 156. Recuperado de:
<http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-156/el-defensor-del-pueblo>.

Jurisprudencia

Consejo de Estado (1996). Sección Tercera. Sentencia del 15 de febrero. Expediente 9940.

Consejo de Estado (2009). Sala de Consulta y Servicio Civil. Expediente 1969. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

Consejo de Estado (2013). Sección Tercera. Sentencia del 27 de septiembre. Expediente 19939. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado (2014a). Sección Tercera. Sentencia del 29 de mayo. Expediente 30108. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado (2014b). Sección Tercera. Sentencia de 26 de junio. Expediente 26029. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado (2014c). Sección Tercera. Sentencia del 10 de septiembre. Expediente 29939. C.P. Olga Melida Valle de la Hoz.

Consejo de Estado (2014d). Sección Tercera. Sentencia del 20 de octubre. Expediente 30166. C.P. Olga Melida Valle de la Hoz.

Consejo de Estado (2015a). Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero. Expediente 32912. C.P.

Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado (2015b). Sección Tercera. Sentencia del 12 de marzo. Expediente 33001. C.P.

Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado (2017a). Sección Tercera. Sentencia del 5 de abril. Expediente 42988. C.P.

Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado (2017b). Sección Primera. Sentencia del 17 de agosto. Expediente

2000383802. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdez.

Consejo de Estado (2017c). Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto. Expediente 41187. C.P.

Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado (2018a). Sección Quinta. Sentencia del 15 de marzo. Expediente 05001-23-

31-000-2008-00058-01. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo de Estado (2018b). Sección Tercera. Sentencia del 6 de noviembre. Expediente. 33568.

C.P. María Adriana Marín.

Consejo de Estado (2018c). Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre. Expediente 47680.

C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado (2019). Sección Primera. Sentencia del 29 de marzo. Expediente 25000-23-

41-000-2018-00040-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

Corte Constitucional (1993). Sentencia C-487 del 28 de octubre. M.P. José Gregorio Hernández

Galindo.

Corte Constitucional (2000). Sentencia C-1436 del 25 de octubre. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025 del 22 de enero. M.P. Manuel José Cépeda

Espinosa.

Corte Constitucional (2005a). Sentencia C-202 del 8 de marzo. M.P. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional (2005b). Auto No. 178 del 29 de agosto. M.P. Manuel José Cépeda
Espinosa.

Corte Constitucional (2006). Auto No. 218 del 11 de agosto. M.P. Manuel José Cépeda
Espinosa.

Corte Constitucional (2009a). Auto No. 006 del 26 de enero. M.P. Manuel José Cépeda
Espinosa.

Corte Constitucional (2009b). Auto No. 008 del 26 de enero. M.P. Manuel José Cépeda
Espinosa.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.
Sentencia del 29 de julio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.
Sentencia del 2 de julio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005a). Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala.
Sentencia del 20 de junio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005b). Caso Yatama vs. Nicaragua.
Sentencia del 23 de junio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005c). Caso Acosta Calderón vs. Ecuador.
Sentencia del 24 de junio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005d). Caso Mapiripán vs. Colombia.
Sentencia del 15 de septiembre.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009a). Caso Ríos y otros. Vs. Venezuela.
Sentencia del 28 de enero.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009b). Caso Kawas Fernández vs. Honduras.

Sentencia del 23 de abril.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009c). Caso Escher y otros. Vs. Brasil.

Sentencia del 6 de julio.

Tribunal Administrativo del Chocó (2015a). Sentencia No. 54 del 28 de mayo. Radicado 27001-

23-31-002-2004-00449-01. M.P. José Andrés Rojas Villa.

Tribunal Administrativo del Chocó (2015b). Sentencia No. 55 del 28 de mayo. Radicado 27001-

23-31-000-2004-00472-02. M.P. José Andrés Rojas Villa.

Tribunal Administrativo del Chocó (2015c). Sentencia No. 56 del 28 de mayo. Radicado 27001-

23-31-000-2004-00431-02. M.P. José Andrés Rojas Villa.

Normatividad

Constitución Política. Bogotá, Colombia, 4 de julio de 1991.

Decreto 1400. Diario Oficial No. 33.150, Bogotá D.C., Colombia, 21 de septiembre de 1970.

Decreto 790. Diario Oficial No. 48.407, Bogotá D.C., Colombia, 20 de abril de 2012.

Decreto No. 250. Diario Oficial No. 45816, Bogotá D.C., Colombia, 8 de febrero de 2005.

Decreto No. 2862. Diario Oficial No. 46.702, Bogotá D.C., Colombia, 27 de julio de 2007.

Decreto No. 2780. Diario Oficial No. 47790, Bogotá D.C., Colombia, 3 de agosto de 2010.

Decreto No. 4065. Diario Oficial No. 48.239, Bogotá D.C., Colombia, 31 de octubre de 2011.

Decreto No. 4800. Diario Oficial No. 48280, Bogotá D.C., Colombia, 20 de diciembre de 2011.

Decreto No. 4912. Diario Oficial No. 48294, Bogotá D.C., Colombia, 26 de diciembre de 2011.

Decreto No. 2890. Bogotá D.C., Colombia, 12 de diciembre de 2013.

Decreto No. 025. Diario Oficial No. 49029, Bogotá D.C., Colombia, 10 de enero de 2014.

Decreto Ley No. 893. Diario Oficial No. 50.247, Bogotá D.C., Colombia, 28 de mayo de 2017.

Decreto Ley No. 895. Diario Oficial No. 50.248, Bogotá D.C., Colombia, 29 de mayo de 2017.

Decreto No. 2124. Bogotá D.C., Colombia, 18 de diciembre de 2017.

Ley No. 24. Diario Oficial No. 40.690, Bogotá D.C., Colombia, 15 de diciembre de 1992.

Ley No. 387. Diario Oficial 43.091, Bogotá D.C., Colombia, 18 de julio de 1997.

Ley No. 418. Diario Oficial No. 43.201, Bogotá D.C., 26 de diciembre de 1997.

Ley No. 975. Diario Oficial No. 45980, Bogotá D.C., Colombia, 25 de julio de 2005.

Ley No. 1106. Diario Oficial No. 46490, Bogotá D.C., Colombia, 22 de diciembre de 2006.

Ley No. 1421. Bogotá D.C., Colombia, 21 de diciembre de 2010.

Ley No. 1437. Diario Oficial No. 47.956, Bogotá D.C., Colombia, 18 de enero de 2011.

Ley No. 1448. Diario Oficial No. 48096, Bogotá D.C., Colombia, 10 de junio de 2011.

Ley No. 1564. Diario Oficial No. 48.489, Bogotá D.C., Colombia, 12 de julio de 2012.

Resolución No. 250. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., Colombia, 11 de marzo de 2003.

Resolución No. 061. Defensoría del Pueblo, Bogotá D.C., Colombia, 12 de enero de 2011.

Resolución No. 075. Defensoría del Pueblo, Bogotá D.C., Colombia, 2012.

Páginas web

Caracol Radio (2018). Rifirrafe entre el Defensor del Pueblo y el Ministro del Interior. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2018/02/08/nacional/1518120494_343344.html.

Caracol Radio (2019). Procurador advierte investigaciones a quienes no atiendan alertas tempranas. Recuperado de:

http://caracol.com.co/emisora/2019/02/08/cucuta/1549635347_210334.html.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018a). Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018b). Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7476/Informe-sobre-la-sistematizaci%C3%B3n-de-los-15-a%C3%B1os-del-Sistema-de-Alertas-Tempranas-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-SAT-Defensor%C3%ADa-alertas-tempranas-derechos-humanos.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018c). El 25% del país está en riesgo electoral, según alerta temprana de la Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7050/El-25-del-pa%C3%ADs-est%C3%A1-en-riesgo-electoral-seg%C3%BAAn-alerta-temprana-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Alerta-Temprana-de-Riesgo-Electoral-Colombia-elecciones-Defensor%C3%ADa.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018d). Defensoría del Pueblo y ONU firman acuerdo para el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7434/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-y-ONU-firman-acuerdo-para-el-fortalecimiento-del-Sistema-de-Alertas-Tempranas-l%C3%ADderes-sociales-Defensor%C3%ADa-ONU-alertas-tempranas-SAT.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018e). Niños, niñas y adolescentes de La Guajira necesitan acciones urgentes del Estado para garantizar sus derechos. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7152/Ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-La-Guajira-necesitan-acciones-urgentes-del-Estado-para-garantizar-sus-derechos-Defensor-del-Pueblo-La-Guajira-PAE-desnutrici%C3%B3n-CIDH.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018f). De enero a junio más de 17 mil personas han sido desplazadas en Colombia, según seguimiento de la Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7409/De-enero-a-junio-m%C3%A1s-de-17-mil-personas-han-sido-desplazadas-en-Colombia-seg%C3%BAAn-seguimiento-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Desplazamiento-Colombia-municipios-Cauca-Santander-Antioquia-enero-junio.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2018g). La Defensoría del Pueblo llama a la protección de los colombianos ante aumento de casos de personas quemadas en temporada decembrina. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7709/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-llama-a-la-protecci%C3%B3n-de-los-colombianos-ante-aumento-de-casos-de-personas-quemadas-en-temporada-decembrina.htm>.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2019a). El riesgo de los defensores de derechos humanos merece mayor atención del Estado”: Defensor. Defensoría del Pueblo de Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7716/%E2%80%9CEl-riesgo-de-los-defensores-de-derechos-humanos-merece-mayor-atenci%C3%B3n-del->

Estado% E2% 80% 9D-Defensor-Defensor-del-Pueblo-Carlos-Negret-Defensor% C3% ADa-derechos-humanos.htm.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2019b). En Puerto Asís (Putumayo), la Defensoría del Pueblo les rinde homenaje a las víctimas del conflicto. Recuperado de: [http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7839/En-Puerto-As%C3%ADs-\(Putumayo\)-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-les-rinde-homenaje-a-las-v%C3%ADctimas-del-conflicto-V%C3%ADctimas-putumayo-Defensor%C3%ADa-negret.htm](http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7839/En-Puerto-As%C3%ADs-(Putumayo)-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-les-rinde-homenaje-a-las-v%C3%ADctimas-del-conflicto-V%C3%ADctimas-putumayo-Defensor%C3%ADa-negret.htm).

Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos (2019). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

El Colombiano (2019). ¿Qué pasa con las alertas tempranas en el país? Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/que-pasa-con-las-alertas-tempranas-en-el-pais-GE10148086>.

El Espectador (2019a). “Atender las alertas tempranas de la Defensoría puede salvar vidas”: Defensor del Pueblo. Redacción Judicial. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/atender-las-alertas-tempranas-de-la-defensoria-puede-salvar-vidas-defensor-del-pueblo-articulo-838509>.

El Espectador (2019b). “La vida humana es cada vez menospreciada”. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/la-vida-humana-es-cada-vez-menospreciada-articulo-839282>.

El TIEMPO (2019). “Condenan al Estado por desplazamientos tras masacre de Bojayá”.

Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/condenan-a-la-nacion-por-desplazamientos-en-bojaya-359296>.

Real Academia Española (2018). Diccionario de la lengua española. (Edición del Tricentenario).

Madrid, España. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>.

Verdad Abierta.com (2018). Una alerta temprana que llegó 282 muertos después. Verdad

abierta.com. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/alerta-temprana-sobre-defensores-de-derechos-humanos-y-lideres-sociales/>.

Anexos

Anexo 1: ENTREVISTA REALIZADA EL DÍA TRES (3) DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019), AL DOCTOR MATEO GÓMEZ VÁSQUEZ, DELEGADO PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA

1. ¿Cuál considera que ha sido el papel del Defensor del Pueblo en la protección de los derechos humanos de la población colombiana dentro del marco del conflicto armado interno que vivió Colombia y actualmente?

M.G.V.: Bueno, creo que partiendo del mandato constitucional que tiene el Defensor del Pueblo, artículos 282 y subsiguientes de la Constitución, pues hay dos o tres aspectos relevantes frente a sus funciones o el papel que ha desempeñado en el rol de promoción y divulgación de los derechos humanos, por supuesto la Defensoría y el Defensor en términos generales ha desempeñado un papel destacado, básicamente en un ejercicio de trabajo con las comunidades y con las autoridades para divulgar no solamente los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos, sino también su desarrollo en virtud de la normatividad interna y la jurisprudencia, particularmente, frente a los derechos de las víctimas, los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, las garantías de no repetición y los estándares de interpretación de este conjunto de derechos que pues al interior del Estado Colombiano se han venido desarrollando y tienen su momento culme en la Ley 1448 de 2011.

Entonces hay un papel significativo y relevante, sobre todo en materia de promoción y divulgación de los derechos y particularmente, de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Un segundo aspecto relevante o digamos, una segunda función que en el marco de las funciones y las competencias constitucionales del Defensor que se han desarrollado en el marco del conflicto armado, tiene que ver con la atención y trámite de quejas. Quejas relacionadas principalmente con violación de derechos humanos que pueden o no estar relacionadas con la actuación de agentes públicos, agentes estatales, pero donde definitivamente, el deber es el de proteger y garantizar los derechos humanos. Principalmente, son quejas que se atienden a través

de un canal de recepción de quejas que se tramitan por diferentes vías. Pueden ser tanto asesorías para el acceso a los derechos de las víctimas del conflicto armado, después de la sanción de la Ley 1448 de 2011, en lo que tiene que ver con las tomas de declaraciones para víctimas del conflicto armado para hacerse parte del registro único de víctimas; y, este trámite de quejas también puede dar lugar a requerimientos a entidades oficiales, entidades del Estado o incluso acciones judiciales, particularmente, acciones judiciales como lo son las acciones de tutela, las acciones de grupo y las acciones populares. Esa es la segunda faceta de intervención del Defensor en el marco de su rol como ente encargado de velar por la garantía y ejercicio de los derechos humanos.

Y, un tercer aspecto que digamos que hace parte de lo que la jurisprudencia ha llamado la Magistratura moral del Defensor del Pueblo, digamos como una característica esencial de la investidura que tiene, tiene que ver con el ejercicio de dar recomendaciones al Estado Colombiano, a las instituciones del Estado Colombiano para garantizar y velar por el ejercicio de los derechos humanos en Colombia y que particularmente en el marco del conflicto armado, esto se ha pragmatizado o se ha volcado a la creación de un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que surge entre el año 2010 y el año 2012, en un esfuerzo conjunto entre la Defensoría del Pueblo y la cooperación internacional, principalmente, de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, USAID, que empezó a trabajar en un modelo para poder monitorear sobre todo, violaciones masivas a los derechos humanos, particularmente, masacres y desplazamientos masivos, con el propósito de advertir a las autoridades y proyectar los escenarios de posibles ocurrencias de este tipo violaciones concretas, violaciones masivas como lo estoy enfatizando y en el marco de ese diagnóstico, de esa construcción de escenarios de riesgo, poder emitir unas recomendaciones al Gobierno Nacional en particular y en términos generales al Estado Colombiano para su prevención.

Entonces, básicamente, esos han sido como los tres focos. Un primer foco, dedicado a la promoción y divulgación de derechos humanos en el marco del conflicto armado, sobre todo destinado a las víctimas del conflicto. Un segundo foco que es la atención y trámite de quejas que se traduce en diferentes acciones, entre otras, la posibilidad de realizar acciones judiciales u otras acciones de carácter administrativo. Y el tercer foco que ha sido el de emitir recomendaciones para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario.

2. ¿Qué es el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo?

M.G.V.: El Sistema de Alertas Tempranas es un mecanismo de prevención de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, que toman forma a través de tres actividades concretas que realiza la Defensoría, a efectos de advertir escenarios de riesgo frente a la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estas tres actividades fundamentales tienen que ver, por un lado, con el monitoreo en los territorios sobre factores de vulnerabilidad, amenazas y capacidades institucionales para atender escenarios de riesgo. Una segunda actividad tiene que ver con el análisis y la advertencia que es concretamente el momento en que ese monitoreo da cuenta de unos hechos que tienen la capacidad de generar riesgos, que tienen la capacidad de generar violaciones a los derechos humanos, para lo cual se analiza la información con base en información recaudada en terreno por la Defensoría en su monitoreo para producir estos documentos que son las alertas tempranas. Y la tercera actividad, es el seguimiento a la respuesta estatal a estas alertas tempranas. Entonces en términos generales el Sistema de Alertas Tempranas es un mecanismo de prevención que busca a través del ejercicio de recomendaciones a las instituciones del Estado, impulsar medidas preventivas frente a la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos.

3. ¿Cuál es la relevancia del Informe de Riesgo que elabora la Defensoría del Pueblo?

M.G.V.: El informe de riesgo que es el documento que se producía antes de entrada la vigencia del Decreto 2124 y que estaba asignado en el Decreto 2890 de 2013. Entonces al final ya hablemos de los documentos de advertencia como genérico. Documentos de advertencia que pueden tomar la forma de alertas tempranas, pueden tomar la forma de informe de riesgo o pueden incluso tomar la forma de Nota de seguimiento, que era un documento que también se producía en virtud del Decreto 2890, del procedimiento que se seguía para entonces.

Pero en particular, estos documentos de advertencia tienen como factor relevante dos o tres condiciones. En primer lugar, son documentos que consignan información de análisis territorial de vulnerabilidad frente a la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos, contruidos en terreno, con base en la información recabada con las comunidades, potencialmente en riesgo, y las autoridades que tienen a su cargo el deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Entonces creo que eso es una principal nota, estos documentos tienen relevancia por la metodología con base en la cual se construyen.

Otra característica que creo que es fundamental señalar frente a la relevancia de estos documentos de advertencia, tienen que ver con el análisis, digamos, ya con ese trabajo en terreno, el análisis de los factores de riesgo asociados a la posible ocurrencia de violaciones a los derechos humanos que es un análisis construido, con base no solamente en información recabada en el monitoreo, sino en términos generales, con los contextos de violencia que se monitorea, donde juega un rol fundamental, la identificación de las amenazas o fuentes de riesgo, como puede ser por ejemplo, la presencia de actores armados, y estos documentos tienen una capacidad de análisis frente a las modalidades, frente a la cual operan los actores armados que generan unos insumos o generan un diagnóstico de altísima relevancia para las instituciones del Estado que tienen a su cargo el deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Y, el tercer factor, creería yo que es fundamental, tiene que ver, sobre todo, con el conjunto de recomendaciones que realiza la Defensoría del Pueblo; estos documentos los concluye no solamente con este diagnóstico del riesgo, sino concretamente, con unas recomendaciones que tienen como propósito mitigar esos escenarios de riesgo, y son recomendaciones que se formulan con base en las competencias y funciones de cada una de las instituciones del Estado que pueden tener a su cargo la mitigación de estos riesgos.

Hay una cosa que hay precisar, si bien estos informes aluden a contextos de violencia donde los actores armados tiene un rol predominante, muchas veces o en la gran mayoría de ocasiones, los contextos de vulnerabilidad son construidos con base en las carencias en los territorios para poder afrontar estos escenarios de riesgo y eso está ligado más que a factores de seguridad física, sino también, digámoslo, en términos generales, de seguridad humana, y es concretamente, en la garantía o las vulnerabilidad comprendida también como las posibilidades de estas comunidades de ejercer sus derechos como un mecanismo de protección mismo.

Por ejemplo, nosotros alertamos y advertimos y recomendamos frente a escenarios de riesgos de posibles violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, relacionados con conductas, por ejemplo, como el reclutamiento forzado, donde no solamente la acción disuasiva de la fuerza pública resulta relevante, sino también tiene un rol predominante la institucionalidad que tiene a su cargo el desarrollo de estrategias para mitigar el

riesgo de reclutamiento. Hablo concretamente, en medidas de educación, del uso de tiempo libre para los niños, niños y adolescentes, entre otros.

Entonces creo que esas son como las características esenciales que hacen como relevante ese Informe de Riesgo y que de cara a la arquitectura de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, resulta altamente relevante por el hecho de generar información que no solamente es útil para la prevención, sino que además, aumenta el estándar de debida diligencia frente a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos por parte de las instituciones del Estado que tienen a su cargo estos deberes.

4. Para hacer una claridad, cuando comenzaba decía que el Informe de Riesgo, el documento de advertencia, se realizaba bajo la vigencia del Decreto 2890, ¿ya bajo la vigencia del Decreto 2124, ya no se hacen Informes de Riesgo?

M.G.V.: Ya no se llama Informe de Riesgo, ahora se llama alerta temprana y eso digamos tiene una particularidad, mejor dicho, no es un cambio menor ni meramente nominativo, tiene que ver con que en vigencia del Decreto 2890, la Defensoría del Pueblo producía informes de riesgo para efectos que fuesen valorados por en ese momento se llamaba la CIAT, no el CIAT, que es el Comité Intersectorial para las alertas tempranas, que fuera quien valoraba esos informes de riesgo a efectos de elevarlos a categoría de alerta temprana.

Con el Decreto 2124 del año 2017, pero particularmente, con lo acordado en los diálogos entre las FARC y el Gobierno, en el 3.4.9., se determinó que este Sistema de Alertas Tempranas debía estar en la facultad de emitir las alertas tempranas de manera autónoma y eso hacía que esta instancia, la CIAT ya no fuera una instancia de valoración del riesgo o de revaloración del riesgo o de escrutinio de los escenarios de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, sino una instancia articuladora de la respuesta rápida estatal, de ahí digamos el cambio.

5. ¿Pero la alerta temprana ya no tiene como insumo el Informe de Riesgo?

M.G.V.: No, la alerta temprana tiene como insumo los instrumentos de monitoreo y recolección de información en terreno.

6. Antes de la expedición del Decreto 2124 de 2017, especialmente, bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013, ¿cuál era el papel de la Defensoría del Pueblo en la expedición de una alerta temprana? ¿Cómo era ese procedimiento para que se emitiera?

M.G.V.: Tiene que ver con la respuesta anterior directamente, pero digamos para ponerlo en efectos esquemáticos. Bajo el Decreto 2890, podríamos decir que la alerta temprana tenía diferentes fases de construcción donde la Defensoría del Pueblo jugaba, tenía la función de construir documentos para ser valorados por una instancia que era la que validaba finalmente el escenario de riesgo. Dejando a instancias directamente del Ministerio del Interior, quien tenía la secretaria técnica de la CIAT, de emitir o no emitir la alerta, o digamos, de elevar ese escenario de riesgo a una alerta temprana o no.

Entonces el papel de la Defensoría era un papel casi que instrumental para el Ministerio del Interior, lo cual con el Decreto 2124 cambia sustancialmente al momento de darle la autonomía a la Defensoría para la emisión de las alertas.

7. ¿Cuál era la utilidad del Comité Intersectorial de Alerta Temprana bajo la vigencia del Decreto 2890 de 2013?

M.G.V.: Su utilidad, bueno, su función como estábamos hablando ahora, era la de valorar el riesgo para elevarlo a alerta temprana, pero digamos, tenía como una virtud o que aun la tiene, a través de la CIPRAT, que es la reunión de las entidades, de las autoridades que tienen a su cargo deberes concretos en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos, encabezado por el Ministerio del Interior. Entonces su utilidad estaba dada, sobre todo, por la posibilidad de tener una lectura conjunta de los contextos de riesgo donde se aportaba la información recabada en otros ejercicios de monitoreo diferentes a los de la Defensoría, como los que hace generalmente, la fuerza pública, el Ministerio de Defensa, Policía y Ejército, dentro de sus acciones operacionales, pero otras instancias como también, podría ser el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y demás.

8. El CIAT, en ese entonces, no se convertiría como una instancia de más, para de la Defensoría llegar al Ministerio del Interior y así expedir una alerta temprana...

M.G.V.: Precisamente la valoración que se tuvo en la Mesa de negociación de la Habana, era que los mecanismos de prevención eran mecanismos que estaban, por un lado, concretamente, la

CIAT, ralentizando el proceso de actuación institucional, por un lado, pero lo segundo, que se estaba minando, de alguna manera, la autonomía de la Defensoría del Pueblo, la autonomía constitucional que tiene la Defensoría del Pueblo al momento de la producción de sus documentos y concretamente de sus recomendaciones.

Entonces sí, la CIAT podía estar replicando un ejercicio, pero, además, sobre todo porque la información o el fundamento de valoración que tenía la CIAT podría estar permeado por intereses diferentes a la prevención, como podría ser, el de mostrar éxitos operacionales para el caso de fuerza pública y donde emitir una alerta temprana, podría ser entendida digamos, como una nota negativa a la gestión institucional.

9. ¿Era probable que algún informe de riesgo, algún documento de advertencia, no llegara a convertirse en una alerta temprana bajo el Decreto 2890 de 2013? ¿Por qué?

M.G.V.: Sí, era probable y era probable, precisamente, porque como te decía, los intereses que perseguían las instituciones que hacían parte de la CIAT, de pronto, no se ajustaban tanto a los intereses de la prevención y las decisiones frente a la emisión de alerta temprana podría ser unos desincentivos en razón a la nota negativa que podría tener la gestión institucional en aquellos territorios donde hubiese alertas tempranas. Digamos, todo bajo una concepción más utilitarista o mejor, más, digamos, de que la alerta temprana pudiese generar, insisto, una nota negativa frente a la gestión institucional.

10. ¿Qué es el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, creado en el Decreto 2124 de 2017?

M.G.V.: El Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, como te comentaba, surge en primer lugar, del Acuerdo al que llegan el Estado Colombiano y las FARC, para crear, primero, un sistema de garantías de seguridad para la participación en política, en el punto 3, que tiene que ver con el fin del conflicto ante el escenario que se presentaba, sobre todo para los miembros que serían excombatientes de las FARC, sobretodo, en particular, riesgos frente a la vida, la integridad, y de las libertades civiles y políticas.

Se vio la necesidad de adoptar algunas medidas dentro de un sistema integral que pudiesen mitigar o pudiesen aminorizar los riesgos a los que se encontraban expuestos, entre otros, en ese capítulo, el 3.4. del Acuerdo, que es el que habla sobre garantías, contempla una instancia de política de alto nivel para poder formular una política pública para dismantelar lo que se llama en

el acuerdo, los grupos sucesores del paramilitarismo; se crea un cuerpo elite de la Policía para la protección de casos.

Unas medidas, estaba el cuerpo elite, la comisión nacional de garantías de seguridad, una instancia de alto nivel que se contemplaba para ello. Y aparece el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, que prevé el 3.4.9, fundándose digamos, en que ya la Defensoría del Pueblo estaba trabajando en un Sistema de Alertas Tempranas, o venía trabajando bajo la metodología de un sistema de alertas tempranas como un mecanismo de prevención de violaciones a los derechos humanos. Y, en ese marco, entonces, sale el Acuerdo, el 3.4.9, y empiezan los esfuerzos de reglamentación del mismo, primero a través de un decreto, que es el Decreto 195, si mal no recuerdo, del mismo año 2017, que es un decreto que se produce en virtud de las facultades extraordinarias que recibió el Presidente de la república en el marco del acto legislativo de procedimientos jurídicos, procedimientos legislativos para la paz o Fast Track, donde el Presidente reglamente el sistema de garantías de seguridad para la participación en política, y que entonces adquiere resonancia en ello.

Y a partir de ese Decreto, se reglamenta entonces, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, a través del Decreto 2124. Ahora, ¿qué es el Sistema? Digamos, viene bajo la misma lógica del mecanismo de prevención bajo el cual funcionaba el Sistema de Alertas Tempranas conforme a lo previsto en el Decreto 2890, pero con una diferencia, con una particularidad, el mecanismo ya no surge solamente para alertar y advertir, sino que genera una instancia, o lo comprendo como un sistema compuesto de 3 componentes. Uno, de alerta temprana, que ese es el ejercicio de advertencia. Dos, la respuesta rápida, que es ese ejercicio de la adopción de medidas tendientes a la mitigación del riesgo. Y tres, un tercer componente que uno podría observar, es el seguimiento de las alertas tempranas o mejor, de la respuesta estatal, o de la respuesta rápida dadas a las alertas tempranas.

Entonces, el sistema de prevención tiene, digamos, es una evolución del Sistema de Alertas Tempranas donde contempla como parte del sistema, la respuesta rápida y el seguimiento.

11. ¿Qué significó para la Defensoría del Pueblo, la creación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida? ¿Cuál es el papel del Defensor del Pueblo en el Sistema de Prevención?

M.G.V.: Para la Defensoría, yo creo que lo más importante, tiene que ver como lo señalaba hace unos minutos, la adquisición de la autonomía para la emisión de las alertas tempranas. Eso, digamos, significó por supuesto, redoblar esfuerzos en materia de capacidad para el ejercicio, pero sobretodo, de precisión de las alertas tempranas y de precisión en información que está allí contenida. Y creería que también significó, el Decreto, además, por el contexto en el que surge, como un instrumento de implementación del acuerdo de paz, también significó pues digamos, entenderse en ese proceso y sobretodo, entenderse sobre una realidad donde unos de los actores armados que adelantaba mayores niveles de violencia, como era las FARC, ya no estuviese como fuente generadora de riesgo, o como amenaza.

En ese sentido, también el Decreto 2124 fue mucho más focalizado en cuanto a la unidad de análisis del sistema de alertas tempranas focalizándolo en los cuatro derechos que habla el 2124 y el marco protector del derecho internacional humanitario. El decreto habla del derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y habla también de las libertades civiles y políticas, como derechos, porque se entiende que es un sistema que debe funcionar también en función de generar posibilidades o garantías para el ejercicio de la participación política.

Y, eso, por un lado, y, por otro lado, digamos también, inclusión de los enfoques diferenciales, género, el enfoque de género, el enfoque territorial y el enfoque étnico como, digamos, como factores de análisis y como elementos esenciales al momento de poner a operar ese sistema de prevención y alerta.

12. ¿La Defensoría como responsable del primer componente del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, tiene alguna incidencia en el segundo componente, en el de respuesta rápida?

M.G.V.: No tiene ninguna incidencia, toda vez que las competencias para que se despliegan para la reacción rápida, son competencias de carácter exclusivo y excluyente, diría yo, de las autoridades administrativas del orden ejecutivo, bien sea, del nivel nacional, departamental o municipal. Porque, precisamente, tanto las recomendaciones dirigidas a los escenarios, digamos, donde la acción disuasiva de la fuerza pública, como para aquellas acciones donde se recomienda para superar las vulnerabilidades de ejecución de políticas públicas, son funciones que están, que residen en cabeza de los órganos ejecutivos o también del órgano judicial, cuando recomendamos investigaciones.

Y, digamos, no hay, por tanto, ningún tipo de incidencia, digamos, la incidencia llega hasta el punto de la recomendación.

13. ¿Es decir que la Defensoría del Pueblo emite la alerta temprana, pasa al otro componente y hasta ahí llegó como tal su papel?

M.G.V.: No, viene precisamente la fase del seguimiento, ahí sí, la Defensoría tiene una función o un rol dentro del Sistema porque la Defensoría del Pueblo tiene 9 meses para valorar la evolución del riesgo, digamos para valorar dos cosas. Uno, la evolución del riesgo, como evoluciona bien sea que se mantenga, se agrave o se disuada o se mitigue, pero todo lo hace a través de una lectura de las recomendaciones dadas dentro de la alerta. O concretamente, de la respuesta rápida, entonces la Defensoría lo que analiza en el proceso de seguimiento no es solamente si el escenario de riesgo se mitigó o no, sino especialmente, si esa respuesta rápida, o esa respuesta que despliega las autoridades encargadas del segundo componente, son pertinentes y oportunas para mitigar ese riesgo que fue advertido.

Entonces, el seguimiento tiene esas dos vertientes y eso, es concomitante a la puesta de acción del componente de respuesta rápida.

14. ¿Doctor, dentro de ese mismo seguimiento que se hace, es que el Defensor del Pueblo, últimamente, ha estado, o bueno se publica en la página web de la Defensoría, que ha estado realizando muchos llamados de atención a las autoridades para que realicen lo que indica en las alertas tempranas?

M.G.V: Sin lugar a dudas, tiene todo que ver. Digamos, ahí viene una pregunta que no te había respondido, que era sobre el rol del Defensor. El Defensor del pueblo creería, a diferencia de otros altos funcionarios del Estado, tiene una característica especial y es que, sus atributos constitucionales o los atributos que se derivan de la constitucional, sean en razón de la persona que ejerce el cargo y, concretamente, a la magistratura moral que ostenta.

Y la magistratura no es nada diferente que la capacidad de persuadir a las autoridades, al Estado para cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos por la persona que lo está diciendo. No es un juez que tiene la capacidad de emitir una sentencia. No es una fiscal que puede empezar una investigación. No es el Procurador que puede emprender una acción disciplinaria, sino es una persona que esta desprovista de herramientas coercitivas, pero con una altura moral

que le permite hacer estas recomendaciones al Gobierno. Entonces claro, el Defensor en virtud de esa magistratura moral que ostenta o de esa magistratura de opinión, como también se le denomina en la literatura, utiliza la información derivada de las alertas tempranas para efectos de hacer pronunciamientos públicos con el propósito de persuadir y de incidir en que las autoridades adopten medidas tendientes a la mitigación de los riesgos advertidos en las alertas.

15. ¿Eso no sería necesario porque las alertas tempranas tienen una vinculatoriedad? Se supone que las autoridades deberían atender esas alertas tempranas, ¿no?

M.G.V.: El tema de la vinculatoriedad es una discusión que tiene tanto de largo como de ancho, pero que digamos, no hace parte de las preocupaciones de la Defensoría, creería yo. Porque más allá que las alertas sean vinculantes o no, las alertas son autónomas, por lo pronto. La vinculatoriedad entendida como que es un acto administrativo del cual se derivan obligaciones para las autoridades, hasta ese punto, el Decreto no avanza hasta allá y digamos, yo creo que tampoco resultaría conveniente porque lo que nosotros pretendemos e insisto, y vuelvo a un punto que tocaba anteriormente, las alertas tempranas lo que le da a las autoridades encargadas de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, es el parámetro con el cual va a ser medida su comportamiento. Y que de acuerdo con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, la obligación es de actuar con debida diligencia, entonces, más allá de adoptar o no las recomendaciones, el Gobierno Nacional y las autoridades encargadas de atender las alertas lo que deben es adecuar su comportamiento a la entidad de los riesgos que se están manifestando en las alertas y, sobretodo y especialmente, a las obligaciones que tiene el Estado colombiano como suscriptor de un sin número de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

Entonces, lo que es obligante no es la alerta temprana, sino el deber de prevenir y adecuar el comportamiento a un estándar de debida diligencia.

16. Retomando un poco, ¿la Defensoría del Pueblo que en la actualidad se estén tomando las acciones frente a los riesgos relacionados en una alerta temprana?

M.G.V.: Mira, la manera de percatarnos es precisamente, en el ejercicio del seguimiento. Nosotros en el seguimiento, digamos, tenemos tres actividades fundamentales y es que una vez emitida la alerta, nosotros emprendemos una primera acción que es el requerimiento a las

autoridades recomendadas o a las autoridades que se les dio recomendaciones en el marco de las alertas tempranas; requerimientos de información para que nos informen sobre los avances, sobre las acciones que han desplegado en virtud de la alerta temprana.

Esos requerimientos se hacen en virtud de una prerrogativa constitucional y legal que tiene la Defensoría de requerir información a las autoridades, además, bajo unos términos especialísimos, previstos en la Ley 24, no solamente por el término porque es un periodo muy breve, a diferencia del derecho de petición, son 5 días concretamente lo que tienen las autoridades para contestar los requerimientos de información de la Defensoría, sino además porque la misma Ley 24 y el Decreto 25, posteriormente, hablan concretamente del deber de informar a la Defensoría por parte de las autoridades, lo cual podría devenir en una conducta disciplinaria calificada como grave, la no información.

Por un lado, entonces tenemos esa primera actividad. En virtud de esa actividad, nosotros construimos un informe, un documento de trabajo interno, que se llama, Informe de Valoración Preliminar de la Respuesta Estatal; ese informe de valoración preliminar lo que nosotros buscamos es básicamente constatar o verificar cuáles son las autoridades que están desplegando acciones, todo es un mecanismo desde el escritorio por decirlo de alguna manera. Si lo están haciendo, cuáles son y cuál es su pertinencia para mitigar el riesgo advertido.

Eso es un tema, una segunda actividad tienen que ver con la constatación en terreno. Nosotros después de realizar este informe de valoración preliminar de la respuesta institucional, nos vamos directamente al territorio, nuevamente, a constatar que esa respuesta institucional primero, se esté dando, segundo, este impactando en la mitigación del escenario de riesgo, es decir, que sea adecuada frente a los riesgos que fueron advertidos y que haya sido oportuna y que haya sido también, realizada bajo condiciones de armonía institucional, es decir, que las instituciones que están recomendadas bajo la coordinación y la interacción con el ministerio del Interior, desplieguen una respuesta que sea coherente.

Ese ejercicio se hace en terreno, donde no solamente lo observamos con las instituciones, sino sobre todo, lo observamos y lo trabajamos con las comunidades que se encuentren en riesgo, para poder conocer su percepción sobre la superación o no de los escenarios de riesgo. Y finalmente, eso se traduce en un informe final, que es el insumo para construir algo que nosotros llamamos “El oficio CIPRAT” o “el informe de seguimiento para la CIPRAT”, donde nosotros le presentamos nueve meses después de emitida la alerta al ministerio del interior, un informe, donde damos

cuenta de, primero, la persistencia o no de los escenarios de riesgo, o su evolución, y en segundo lugar, hacemos una valoración de la respuesta institucional puntualizando en donde las autoridades han fallado frente a la mitigación del escenario de riesgo.

17. ¿Todo eso se hace nueve meses después o durante esos nueve meses después de emitida la alerta temprana?

M.G.V.: Durante esos nueve meses. Ósea, al mes noveno, presentamos el Informe.

18. ¿Ese Informe se presenta ante quién doctor?

M.G.V.: Ese informe se presenta nuevamente ante la CIPRAT, ante la Ministra del Interior.

19. ¿Y qué pasa después? ¿Se sigue haciendo un seguimiento?

M.G.V.: Mira, como el Sistema está en su primer año, de pilotaje, hay unas cosas que estamos precisando, regularmente, el Informe concluido podría ser, la mitigación o no del escenario de riesgo y la respuesta institucional. Y digamos, ahí concluía.

Lo que hemos venido haciendo últimamente, es que cuando estamos constatando que el escenario de riesgo no ha sido mitigado, que la respuesta rápida no fue oportuna, conducente, adecuada para mitigar el escenario de riesgo, lo que estamos haciendo ahora es ampliando el periodo de seguimiento, porque nuestros intereses es constatar que el riesgo se mitigue. Entonces ampliamos el periodo de seguimiento con nuevas recomendaciones, pero estas son enfocadas y tienen conocimiento previo las acciones que se han desplegado frente a la respuesta rápida a la alerta temprana.

20. ¿Y cuándo se constata que el riesgo advertido se materializó?

M.G.V.: Nosotros informamos a la CIPRAT. Cuando empezamos a observar que se consuma el riesgo que nosotros advertimos, informamos a la CIPRAT. Porque nosotros no advertimos un homicidio, nosotros no advertimos una desaparición, ni siquiera un desplazamiento forzado, nosotros advertimos que hay factores de vulnerabilidad en los territorios que podría dar lugar a ello. Entonces, cuando nosotros constatamos la consumación del riesgo, por ejemplo, un homicidio, un desplazamiento forzado, una desaparición forzada o las amenazas, informamos inmediatamente, al Ministerio del Interior para que dentro del proceso de implementación o de

gestión de la alerta temprana se consideren hechos consumados como parte del escenario de riesgo, pero también para que se adopten las medidas.

Por ejemplo, si es un caso de desaparición forzada, para que se active el mecanismo de búsqueda urgente o si es el caso de desplazamiento forzado, para que se adopten todas las medidas de carácter humanitario inmediato que le corresponden.

21. En ese orden de ideas, ¿es probable que algún riesgo advertido por la Defensoría del Pueblo, se haya consumado por la no adopción de medidas por parte de las autoridades correspondientes?

M.G.V.: Indudablemente, es algo que lamentablemente estamos observando el día a día, y digamos, no es la excepción, sino es la regla general, y diría yo, y en eso sí sería muy preciso, no solamente, por la inadecuada atención de las alertas o por la falta de efectividad de las respuestas rápidas, sino especialmente, porque los actores armados y la arbitrariedad con la cual operan, pues muchas veces son mucho más rápido que la respuesta. Entonces sí, lamentablemente, lo vemos, lo estamos constatando día a día con los escenarios de riesgo se van consumando.

22. Para el Consejo de Estado, cuando el Estado ha tenido conocimiento por cualquier canal de un riesgo previsible y aun así, se abstiene de desplegar acciones con el fin de evitarlo o mitigarlo, materializándose el riesgo, es dable declararlo responsable extracontractualmente por omisión. ¿Considera que si existe un óptimo funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida podría incidir para que no se presenten o se disminuyan los casos en los que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado?

M.G.V.: Sin lugar a dudas, yo sí creo que una atención adecuada de las alertas tempranas podría disminuir, no solamente, el nivel de litigiosidad, sino de condena contra el Estado, en razón a algo que hemos venido hablando en estos minutos, y es que si el Estado obra diligentemente en la atención de las alertas tempranas, digamos, la alerta temprana no va a ser el fundamento de una demanda de responsabilidad extracontractual del Estado, sino va a ser, incluso, podría ser el fundamento de su defensa.

Cuando no son atendidas las alertas tempranas, la alerta temprana se vuelve concretamente, el medio de prueba para condenar al Estado, porque son hechos advertidos, hay pleno conocimiento, digamos que la falla en el servicio puede resultar probada, toda vez que eran hechos previsible,

hechos con los cuales se contaban fundamento amplio para poder desplegar acciones para evitar ese daño antijurídico. Pero en el caso que las alertas tempranas sean atendidas, digamos, de manera diligente, y aun así se concreten los riesgos advertidos, si el Gobierno o el Estado Colombiano, obra conforme a las recomendaciones, obra, además, asumiendo la existencia del riesgo y desplegando las medidas que está en la capacidad de realizar para mitigar el riesgo y, aun así, se concreta, justamente la alerta temprana le va a permitir al Estado ejercer su defensa.

Porque va a decir, lo que yo podría conocer, era la alerta temprana, eran los factores de riesgo que me estaban identificado en la alerta, las amenazas, las vulnerabilidades, yo obre bajo una rutina estricta de apego a los escenarios advertidos y, todo lo que haya podido suceder, sucedió después de yo haber agotado todas las posibilidades y todos los esfuerzos institucionales para ello. Y en ese sentido, como acá la responsabilidad es una responsabilidad subjetiva, es una manera de probar de manera adecuada la ausencia de dolo o la ausencia de una culpa.

23. ¿Habría que entrar a valorar entonces, la debida diligencia del Estado?

M.G.V: Si, la debida diligencia. Ese es el estándar, yo creo, que nosotros no tenemos avances jurisprudenciales mayores frente al estándar de debida diligencia en la gestión de riesgos frente a derechos humanos, pero digamos, es un estándar que está documentado de manera juiciosa y muy nutrida por la Comisión Internacional de Derechos Humanos, el Consejo De Derechos Humanos, incluso, sentencias de tribunales internacionales que han revisado la conducta de los Estados para efectos de determinar su responsabilidad internacional.

24. ¿Entonces el segundo componente es absolutamente vital?

M.G.V.: Es fundamental. Sin lugar a dudas, es fundamental. Y es fundamental, sobretodo, que las autoridades se apropien de las alertas como un mecanismo de prevención, como un instrumento de prevención, y no como una mala clasificación de su gestión. Tiene que volverse un mecanismo de gestión para evitar al máximo las violaciones a los derechos humanos, especialmente, a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la libertad, eso por un lado principalmente, sino también, para evitar las condenas contra el Estado. Es la manera de probar su actuar diligente y es la manera sobretodo de no poder generar esas inferencias frente a la responsabilidad del Estado.

25. ¿Si ese segundo componente no funciona no se está haciendo nada mejor dicho?

M.G.V.: Totalmente, el indicador de éxito de los componentes del Sistema de Alertas Tempranas es uno, que es la mitigación de los escenarios de riesgo, entonces, fracasamos si no logramos mitigar los riesgos y si no logramos mitigar los riesgos, será por causa que la respuesta estatal no ha sido suficiente y diligente.

26. Finalmente, para terminar. En la Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas que se publicó por internet, hacían alusión a unos documentos en especial cuatro, yo quisiera que me explicara la diferenciación entre ellos por favor, entre Diccionario Abreviado de Conceptos de 2011, el Protocolo para el Proceso de Monitoreo, advertencia y seguimiento, el Protocolo de Actuación y Estrategia y Protocolo de Seguimiento de la Respuesta Estatal ante situaciones de riesgos advertidos por el Sistema Alertas Tempranas del 2013.

M.G.V.: El Diccionario Abreviado de Conceptos es básicamente el marco conceptual a través del cual gira el sistema de alertas tempranas y trae las definiciones de los conceptos más fundamentales, desde violación a los derechos humanos, infracción al derecho internacional humanitario, entre otras, entonces digamos funciona más como un instrumento de apoyo, un glosario para el ejercicio del sistema, para el ejercicio de las funciones que le corresponden al sistema.

El Protocolo para el proceso de monitoreo, advertencia y seguimiento, ese protocolo ve la foto completa del sistema, de cómo funciona ese componente de alerta temprana en el sistema de alertas tempranas, que es un documento que valga la pena decir, es un documento que se encuentra en un ajuste conceptual y metodológico porque es un documento que surgió de manera previa al decreto 2124 y hay cambios sustanciales que se deben trabajar, pero digamos, básicamente, es el flujograma a través del cual se observa todo el proceso desde el proceso de monitoreo, que es recabar información en terreno para la producción de las alertas tempranas, la producción de la alerta y al final, el proceso de seguimiento, ese lo ve en panorámica.

El protocolo de actuación en terreno tiene que ver con nuestra acción y como nuestros funcionarios despliegan sus actividades en terreno, el trabajo en terreno tiene sus particularidades. Por ejemplo, el de cómo relacionarse con las comunidades, cómo relacionarse con las autoridades, cómo relacionarse incluso con los actores armados en caso de estar en escenarios donde ello implique, entonces tiene que ver es más con el qué hacer de las actividades que se hacen en terreno

Y, Estrategia y Protocolo de Seguimiento de la Respuesta Estatal ante situaciones de riesgos advertidos por el SAT, este último protocolo si está enfocado solamente en el seguimiento, es decir, parte de que ya fue emitida la alerta y que hay una recomendación y hay unos escenarios que fueron descritos y sobre los cuales se debe hacer seguimiento, entonces, eso tiene que ver sobretodo, sobre las categorías de análisis de la respuesta estatal, como te venía diciendo, que entre otras, nosotros observamos el desempeño institucional, vemos la oportunidad, vemos la pertinencia o la adecuación de las medidas, digamos, define como todos esos conceptos y está más enfocado solamente en el proceso de seguimiento de la alerta temprana.



Al responder cite este numero:

RESPUESTA OFICIAL EXT_S19-00001316-PQRSD-001316-PQR

Bogotá, D.C. 18/02/2019.

Para verificar la autenticidad del documento ingrese [AQUÍ](#) y digite el código de consulta **227693691928134904** o escaneé con su celular el código QR que se registra a continuación.

Sr./Sra

Karen Andrea Home Chavarro

KR 12 # 138 - 54 AP 503

BOGOTÁ, D.C. (BOGOTÁ D.C.)

karenhome16@gmail.com



Asunto: Respuesta solicitud e información alertas tempranas. .

Respetado Sr./Sra:

En atención a su solicitud, nos permitimos informar que durante el primer año de vigencia del Decreto 2890 de 2013, el Ministro del Interior, por recomendación de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT, emitió en diciembre de 2013 alerta temprana para cinco (5) municipios correspondientes a dos (2) documentos IR/NS enviados por Defensoría del Pueblo, y en el 2014 emitió alerta para sesenta (60) municipios advertidos en veintinueve (29) documentos IR/NS enviados por Defensoría del Pueblo.

De otra parte, conforme a lo señalado en el Decreto 2124 de 2017, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas- CIPRAT, ha impulsado acciones de coordinación interinstitucional con las entidades nacionales y territoriales, para atender de manera rápida y oportuna las situaciones de riesgo advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. En el año 2017, La CIPRAT recibió 1 alerta temprana, y en el año 2018 se recibieron 86 alertas tempranas, las cuales fueron remitidas a las autoridades competentes y se desarrollaron las respectivas sesiones de seguimiento a las acciones implementadas.

Nos limitamos a brindar la anterior información toda vez que la documentación solicitada está sujeta a reserva conforme a las normas citadas.

Cordialmente,

Maria Isabel Loaiza Cordero

Servidor público – Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Ministerio del Interior



Elaboró: Eliana Jose Toro Estrada
Revisó: Maria Isabel Loaiza Cordero
Aprobó: Maria Isabel Loaiza Cordero