

Bogotá D.C., 10 de febrero de 2025

Señor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: CONSTANCIA frente al informe sobre la declaratoria de Conmoción Interior del Gobierno Petro, en la región del Catatumbo y municipios del Área Metropolitana de Cúcuta, Río de Oro y González, del departamento del Cesar.

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante la Resolución No. 260 del 29 de enero de 2025, por la cual se conforma una Comisión Accidental para el estudio del informe presentado por el Gobierno de Gustavo Petro, sobre las causas que determinaron la Declaratoria de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar, y conforme a lo dispuesto en el Artículo 213¹ de la Constitución Política de 1991, me permito presentar informe frente al mismo

En virtud del ejercicio de control político que le corresponde al Congreso de la República y en atención a los principios democráticos de deliberación y rendición de cuentas, se radica constancia frente al informe presentado por la Comisión Accidental, en razón de las serias falencias que presenta la declaratoria de Conmoción Interior realizada mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros.

¹ En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

Esta Constancia se fundamenta en la falta de cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la declaratoria del Estado de Excepción, especialmente en lo que respecta a los principios de imprevisibilidad, necesidad y subsidiariedad.

CONSTANCIA SOBRE EL INFORME DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

De manera respetuosa se expondrán las razones que me llevaron a dejar constancia en el informe presentado el día 10 de febrero de 2025, en el Senado de la República, respecto a la declaratoria de Conmoción Interior del Gobierno de Gustavo Petro, en la región del Catatumbo y municipios del Área Metropolitana de Cúcuta, Río de Oro y González, del departamento del Cesar. Esta constancia obedece a una serie de situaciones y circunstancias que no fueron debidamente atendidas por el Gobierno, las cuales detallamos a continuación.

Si bien el gobierno nacional expuso los motivos para la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, fundamentándose en el abandono y la debilidad de la presencia del Estado en la región, la falta de atención a la población y la escasa presencia de fuerzas militares, esto permitió que la situación se desbordara, ocasionando desplazamientos y asesinatos de la población del Catatumbo. Sin embargo, las circunstancias no responden a hechos excepcionales e inesperados, sino a una omisión del gobierno en tomar medidas oportunas.

En el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Gobierno de Gustavo Petro, ha propuesto la Reforma Tributaria, que el Congreso de la República le negó, para financiar las medidas extraordinarias que requiere la situación. El Gobierno argumenta que la insuficiencia de recursos económicos disponibles exige adoptar medidas fiscales extraordinarias, incluyendo la modificación del Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, el gobierno debió demostrar que la declaratoria del Estado de Conmoción Interior era la única alternativa para contener la crisis humanitaria y la grave afectación del orden público. No obstante, el Decreto 0062 de 2025 justifica la declaratoria en la insuficiencia de la fuerza pública, lo cual, se ve agravado en virtud del aplazamiento o recorte presupuestal de más de 785 mil millones de pesos que sufrió el sector defensa para 2025. No se logra entender, que mientras se buscan ingresos fiscales adicionales para financiar a la fuerza pública, se presente un aplazamiento o recorte presupuestal de estas magnitudes en el sector.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Históricamente el Catatumbo, ubicado en el nororiente colombiano, Departamento del Norte de Santander, ha sido golpeado por la violencia, narcotráfico y todo tipo de economías ilícitas.

Grupos armados al margen de la ley como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército de Liberación (EPL), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las disidencias de las FARC y grupos paramilitares, se han disputado en enfrentamientos sangrientos el control del territorio, buscando apoderarse de las rentas ilegales que se desprenden de la zona.

A inicios de 2025, se ha presentado una escalada violenta, en donde el frente 33 de las disidencias de las FARC y el ELN, han sostenido enfrentamientos armados, desencadenando una grave crisis humanitaria, con desplazamientos masivos, asesinatos, confinamientos y secuestros.

En sesiones especiales de la Comisión Accidental del Senado de la República, de los días tres (3) y seis (6) de febrero de 2025, el Gobernador del Departamento del Norte de Santander y los diferentes alcaldes de los municipios de Cúcuta, Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander, así como de los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar, expresaron su profunda preocupación por la situación de violencia y manifestaron que ha desbordado su capacidad logística y presupuestal para enfrentar esta crisis humanitaria. Asimismo, manifestaron el descontento de sus poblaciones por los constantes incumplimientos del Pacto por el Catatumbo.

La inacción del Gobierno Petro, para paliar la crisis anunciada y avisada en el Catatumbo ha sido notoria. El fortalecimiento de los grupos armados, las complacientes relaciones con la dictadura de Nicolás Maduro quien además les presta refugio a los cabecillas del ELN, el debilitamiento operativo y moral de las fuerzas armadas, el exponencial crecimiento de los cultivos ilícitos en la región, han sido de los detonantes de la crisis actual de seguridad que se vive en el Catatumbo.

Recordemos que en campaña Gustavo Petro prometió que de ser Presidente de la República, a los 3 meses se acababa el ELN, promesa claramente incumplida. De igual forma, se ha incumplido la promesa de la Universidad del Catatumbo que con bombos y platillos fue anunciada y que hoy tiene un avance de obra que apenas supera el 4%; la paz total es otra promesa incumplida, el Presidente Petro anunció en agosto de 2022 que el Catatumbo sería la capital de la paz pero en el territorio solo se ve más violencia, menos fuerza pública y mayor presencia de grupos

armados ilegales; la sustitución de cultivos ilícitos también es una promesa incumplida, en donde no se han visto avances significativos, siendo además el principal catalizador de la violencia en la zona; inversiones de 3,5 billones en la región en el denominado Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, que solo se quedó en un lindo y llamativo nombre pero en donde no se han materializado las inversiones.

Estas promesas incumplidas han generado una mayor escalada violenta del conflicto y contribuido al descontento social generalizado en la región, que ve hoy con escepticismo las acciones que toma un Gobierno para aliviar la crisis que viven.

La crisis de los más de 50 mil desplazados, que en palabras de la Defensora del Pueblo ha sido el desplazamiento forzado más grande registrado por un solo evento en la historia de Colombia, así como un número no esclarecido aún de homicidios en esta escalada violenta, pero que se anuncia que se cuentan por decenas, son la evidente muestra de la inacción de la falta de capacidad del Gobierno Nacional para conjurar esta crisis, que como se pasará a demostrar, en nuestro criterio, el Decreto 0062 de 2025 que declara la Conmoción Interior, respetando la decisión que tome la Honorable Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del mismo, no se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico colombiano, debido a que, fueron eventos que se pudieron haber previsto y que mediante las facultades ordinarias del Presidente de la República, pueden ser afrontados.

II . LA IMPREVISIBILIDAD COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL NO SE CUMPLE

El artículo 213 de la Constitución Política establece que el Estado de Conmoción Interior sólo puede ser declarado en caso de una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante las atribuciones ordinarias de la Policía. La jurisprudencia constitucional ha señalado que esta declaratoria debe fundarse en hechos sorpresivos y excepcionales.

En este caso, el Gobierno Nacional mediante el Decreto - 0062 del 24 de enero 2025, argumenta que la crisis de orden público en la región del Catatumbo fue imprevisible ***“Que el accionar del ELN ha escalado de manera imprevisible a una magnitud que desborda la capacidad ordinaria del Estado e impacta de manera grave la prestación de servicios de salud en los primeros niveles de***

atención en los municipios afectados.” Sin embargo, este argumento carece de sustento fáctico y jurídico, toda vez que:

- **No se agotaron las facultades ordinarias de la Fuerza Pública.** Antes de recurrir a un Estado de Excepción, el Gobierno debió evaluar y aplicar estrategias militares y policiales dentro del marco legal vigente. No se evidencia que haya solicitado apoyo adicional a las Fuerzas Militares o implementado un plan integral de seguridad.
- **No se ejecutaron medidas de reacción inmediata.** Pese a las alertas tempranas, el Gobierno no adoptó acciones de contingencia para reforzar la seguridad en la región, lo que evidencia que no hubo un intento serio de abordar la crisis dentro del marco de sus facultades ordinarias.
- **El Estado ya cuenta con herramientas para el control del orden público.** Medidas como la militarización de zonas críticas, decretos de emergencia económica focalizada o estrategias de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos podían haberse implementado sin necesidad de acudir a la Conmoción Interior.
- **El recorte presupuestal en la Fuerza Pública debilitó la respuesta del Estado.** En 2025, el Ministerio de Defensa sufrió un recorte de 785.000 millones de pesos, afectando a la Policía, el Ejército y la Fuerza Aeroespacial, lo que ha generado un deterioro de la capacidad operativa.

En consecuencia, la declaratoria de Conmoción Interior no se fundamenta en hechos imprevisibles, sino en una situación advertida con anticipación y que el Gobierno Nacional pudo haber prevenido mediante medidas ordinarias.

III. FALTA DE USO DE LOS MEDIOS ORDINARIOS

La Constitución Política de Colombia, junto con el marco legal vigente, ofrece un amplio abanico de herramientas y mecanismos ordinarios para enfrentar crisis de seguridad sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales como el Estado de Conmoción Interior. Sin embargo, en el caso del Catatumbo, el Gobierno Nacional no hizo uso adecuado de estas opciones, lo que permitió que la situación se agravara hasta llegar al punto de justificar, aparentemente, la declaratoria de conmoción interior. La falta de acción se evidencia en la gestión de la crisis, también en el desaprovechamiento de los recursos y capacidades que el Estado ya tenía a su disposición.

La Constitución y la legislación ordinaria permiten al Gobierno a través del Ministerio de Defensa desplegar operaciones de seguridad en zonas críticas sin necesidad de declarar un estado de excepción, fundamentándose en presupuestos válidos contenidos, por ejemplo, en las alertas tempranas sobre los grandes riesgos para las comunidades, líderes sociales y entidades territoriales; esas alertas deben atenderse prioritariamente por el Gobierno mediante acciones concretas, como el fortalecimiento de la presencia institucional y la protección de personas en riesgo.

Los PDET, establecidos en el marco del Acuerdo de Paz, son herramientas diseñadas para abordar las causas estructurales del conflicto en regiones afectadas por la violencia. Estos planes incluyen inversiones focalizadas en infraestructura, educación, salud y proyectos productivos, y como se mencionó en las distintas audiencias públicas, en la zona desde antes de la declaratoria se vienen realizando constantes llamados al Gobierno por parte de alcaldes y gobernadores para el avance y la concurrencia en las inversiones que necesita el Catatumbo.

El Decreto Ley N° 896 - Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que busca ofrecer alternativas económicas a los campesinos que dependen de la coca, pero premeditadamente se ha omitido su implementación y por el contrario existe en la zona un aumento considerable de cultivos ilícitos.

Uno de los principales vacíos fue la ausencia de una estrategia integral de seguridad. Aunque la región del Catatumbo ha sido históricamente una de las más afectadas por la presencia de grupos armados ilegales, el Gobierno no implementó un plan claro y coordinado para reforzar la presencia de la Fuerza Pública en la zona. No se trataba simplemente de enviar más efectivos, sino de diseñar operaciones inteligentes y focalizadas que permitieran desarticular a estos grupos de manera efectiva. Tampoco se avanzó en la creación de planes de acción que involucran a las entidades territoriales, quienes conocen mejor que nadie las dinámicas del territorio. La respuesta fue fragmentada y reactiva.

IV. ACCIONES Y OMISIONES QUE INDUJERON AL AUMENTO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Desde su posesión, en diciembre de 2022, el presidente Gustavo Petro anunció que no se avanzaría en la erradicación de cultivos ilícitos, y que no se judicializaría a los cultivadores de coca. Esta postura, fue expresada en medio de una asamblea cocalera en El Tarra, en la cual indicó: *“(…) Les diría a los funcionarios que ideemos un programa para que un campesino pueda cultivar aún la hoja de coca mientras va plantando el cultivo sustituto. Hasta probar que el cultivo sustituto funciona (…)*

Lo anterior se tradujo en un aumento significativo de los cultivos ilícitos en la región. En 2010, el área sembrada con cultivos de coca en el Catatumbo era de apenas 1,316 hectáreas; para 2018, esta cifra ya había llegado a 40,116 hectáreas, y para 2023 se reportaron 43,867 hectáreas, lo que evidencia un aumento alarmante.

Adicional, el Gobierno redujo las metas de erradicación de cultivos ilícitos para el 2024 en un 50% frente a 2023, pese a que un portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos indicó: *“Si bien Estados Unidos apoya a Colombia en la ampliación de estos esfuerzos, seguimos alentando al gobierno a mantener un programa sólido de erradicación forzada con un enfoque más estricto en los parques nacionales(...) Con niveles récord de crecimiento de la coca, ahora no es el momento de disminuir demasiado el uso de herramientas como la erradicación; es más bien un momento para hacer pleno uso de todas las herramientas antinarcóticos disponibles”*.

Ahora bien, lo que preocupa aún más es que, el Gobierno, aún cuando realizó dicha disminución en la meta, tampoco la cumplió, según la información reportada por el Ministerio de Defensa, en el año 2024 se erradicaron 9.403 hectáreas, la más baja en la última década.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en 2023 permanecieron activos 15 enclaves productivos que concentraron el 39% del área con coca en solo el 14% del territorio nacional. Estos "clústeres" históricos de producción incluyen los departamentos de Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Cauca, que tienen más de 30,000 hectáreas sembradas con coca.

En ese mismo sentido y de acuerdo con el informe divulgado en octubre de 2024 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), se presentó un preocupante aumento de la producción de cocaína, se disparó en un 53%, permitiendo que el narcotráfico colombiano genere ahora 2.664 toneladas métricas.

Finalmente, es preciso indicar que hay una estrecha relación entre el aumento de cultivos ilícitos y el control territorial por parte de grupos al margen de la Ley, producto de su fortalecimiento. Por ejemplo, el Cauca y Nariño, los departamentos con más coca, son hoy territorios dominados por disidencias de las FARC, según el Ejército Nacional. En estas zonas, la violencia y el narcotráfico han aumentado.

V. DESMORALIZACIÓN Y REDUCCIÓN PRESUPUESTAL A LA FUERZA PÚBLICA.

El gobierno ha recortado recursos clave para la Fuerza Pública que comprometen la capacidad operativa en varios frentes. En 2023, el ministro de Defensa, Iván Velásquez, redujo en 800.000 millones de pesos el presupuesto de las Fuerzas Militares. Justificaron la decisión diciendo que necesitaban destinar más dinero a programas sociales, pero el impacto en seguridad fue evidente.

Los índices de criminalidad siguieron en aumento, y en 2024, se denunció que los soldados no tenían presupuesto suficiente, algunas armas estaban sin mantenimiento y se estaba usando incluso armamento vencido, estos recortes se dieron en un contexto de aumento de las actividades de grupos armados ilegales y del narcotráfico.

Desde 2018, el número de soldados ha disminuido en aproximadamente 40.000 y la flota aérea está operando con menos recursos. Mientras tanto, el ELN y otros grupos ilegales han crecido en número y control territorial. Además, eliminaron fuerzas de tarea conjunta y redujeron las capacidades de inteligencia, debilitando aún más la capacidad de respuesta de las Fuerzas Militares.

VI. OMISIÓN DE LA ALERTA TEMPRANA 026 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2024

El Gobierno ha ignorado reiteradamente las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo desde el año 2020, incluyendo la Alerta Temprana 026 de 2024, emitida el 15 de noviembre de 2024. Esta advertencia, dirigida a las entidades competentes, alertaba sobre riesgos graves para la población civil, como amenazas de desplazamientos, asesinatos selectivos y enfrentamientos armados.

Según la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento masivo registrado en los últimos días podría ser el más grande en un solo evento desde que se tiene registro institucional (1997). La Defensora del Pueblo, Iris Marín, informó que en los primeros 24 días de 2025 ya se ha superado la cifra total de desplazados de todo el año 2024. Mientras que en 2024 hubo 105 eventos de desplazamiento masivo, afectando a 10.249 familias (25.611 personas), en 2023 se reportaron 154 eventos, con un total de 54.665 personas afectadas. Este agravamiento de la crisis humanitaria pudo haberse mitigado si el Gobierno hubiera adoptado las medidas recomendadas en la Alerta Temprana No. 026-24.

En relación con las 19 recomendaciones específicas emitidas en la Alerta Temprana No. 026 de 2024:

1. **Al Ejército y Policía Nacional, en conjunto con las entidades territoriales competentes**, para que adopten todas las medidas de prevención y protección necesarias que permitan mitigar o contrarrestar los efectos generados por la acción de los grupos armados al margen de la ley en los territorios afectados. Se debe prevenir afectaciones a la población civil por ataques armados indiscriminados, particularmente en centros poblados, corredores viales estratégicos y zonas cercanas a puestos de control, bases militares y estaciones de policía.
2. **Al Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de El Carmen**, para que se avance con las gestiones necesarias para la construcción o adecuación de la subestación de Policía en el corregimiento de Guamalito, en cumplimiento de lo advertido en la Alerta Temprana N° 004/21.
3. **Al Ministerio de Defensa Nacional**, para que fortalezca la capacidad operativa de la Segunda División del Ejército y de la Policía Nacional en Norte de Santander y Cesar, incrementando la presencia de unidades especializadas como GAULA y SIJIN, con el fin de mejorar las estrategias contra el secuestro, la extorsión y la criminalidad en la región.
4. **A la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de Ocaña y la Policía Nacional**, para que se garantice la puesta en funcionamiento de la totalidad de las cámaras de seguridad instaladas en el municipio, debido a que esta estrategia es determinante para la prevención del delito. Esta recomendación ya había sido formulada en la Alerta Temprana N° 034/20.
5. **Al Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Gobernación de Norte de Santander y la del Cesar, y a las alcaldías de los municipios afectados**, para que actualicen urgentemente los planes de prevención y contingencia, asegurando la asignación de recursos para la implementación de medidas efectivas que protejan los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la población.
6. **A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el ICBF**, para que en coordinación con las alcaldías y gobernaciones, fortalezcan las acciones locales de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, actualizando las rutas de restablecimiento de derechos y garantizando su implementación efectiva.

7. **Al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las gobernaciones y alcaldías**, para que implemente acciones inmediatas para fortalecer los planes escolares de gestión del riesgo, garantizando entornos educativos seguros y el acceso a la educación en municipios afectados por el conflicto armado.
8. **A las Secretarías de Educación de Norte de Santander y Cesar**, para que convoquen a la Mesa Territorial de Gestión Integral del Riesgo Escolar y las mesas locales de educación en emergencia, implementando procesos pedagógicos de capacitación y sensibilización sobre los riesgos que enfrentan niños y jóvenes en contextos de conflicto armado.
9. **A la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con la Policía Nacional**, para que priorice y agilice la valoración de riesgo y la adopción de medidas de protección individual y colectiva para líderes sociales, defensores de derechos humanos, transportadores y comerciantes en los municipios priorizados.
10. **A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con Descontamina Colombia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación**, para que se adelanten acciones contra el riesgo de minas antipersonal, asegurando la asistencia y rehabilitación de víctimas y realizando campañas de concientización en escuelas y colegios.
11. **A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Mesa de Reincorporación Departamental**, para que realicen un seguimiento permanente a las personas en proceso de reincorporación y firmantes de paz, evaluando los riesgos asociados al conflicto armado y garantizando medidas de protección .
12. **A la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional**, para que adelanten investigaciones sobre homicidios, secuestros y extorsiones en la región, identificando y judicializando a los responsables, fortaleciendo con fiscales especializados los grupos GAULA en Ocaña y el sur del Cesar.
13. **A la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía y la SIJIN de la Policía Nacional**, para que se ejecuten acciones coordinadas que permitan esclarecer los autores y móviles de homicidios y hechos de violencia ocurridos en la región, incluyendo investigaciones sobre la circulación de armas y explosivos.

- 14. A la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo**, para que vigilen el cumplimiento de las acciones implementadas por las entidades responsables, asegurando el respeto a los derechos humanos en los municipios en riesgo.
- 15. A las gobernaciones y alcaldías**, para que monitoreen el impacto de las economías ilegales en la región y adopten medidas de prevención y control frente al narcotráfico y la minería ilegal.
- 16. Al Ministerio de Minas y Energía**, para que implemente medidas para la protección de la infraestructura energética y vial, evitando ataques contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas y la red eléctrica.
- 17. A las gobernaciones de Norte de Santander y Cesar, y a la Secretaría del Instituto Departamental de Salud (IDS)**, para que en coordinación con el Ministerio de Salud, implementen estrategias de sensibilización para proteger la Misión Médica y organismos internacionales de ayuda humanitaria, asegurando condiciones seguras para su trabajo.
- 18. A la Oficina del Consejero Comisionado de Paz**, para que refuerce la implementación de acciones humanitarias en los territorios afectados, asegurando asistencia a la población vulnerable en el contexto del conflicto armado.
- 19. A la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales**, para que realicen vigilancia sobre las acciones implementadas por las entidades competentes, asegurando el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la Alerta Temprana

El desconocimiento de la Alerta Temprana 026 de 2024 es una grave omisión por parte del Gobierno, que ha contribuido a la intensificación del conflicto y a la crisis humanitaria en la región. La falta de acción frente a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo demuestra una preocupante negligencia en la protección de la población civil, lo que ha resultado en un aumento del desplazamiento forzado y de las violaciones a los derechos humanos.

VII. CESE AL FUEGO

Desde el 4 de octubre de 2022, cuando Gustavo Petro restableció las negociaciones con el ELN, la guerrilla ha logrado fortalecerse tanto militar como políticamente. En ese momento, el grupo venía de cometer un atentado con explosivos contra jóvenes estudiantes, pero eso no impidió que el gobierno reabriera el diálogo con su respaldo habitual: Cuba y la dictadura de Nicolás Maduro. El gobierno habló de “*señales de confianza*”, pero lo único que creció fue el poder del ELN.

El 1 de enero de 2023, Petro les otorgó el primer cese al fuego, lo que en la práctica significó amarrarle las manos a la Fuerza Pública. Bajo el argumento de avanzar en un proceso de paz, se permitió que la guerrilla operara sin temor a enfrentamientos con el Estado. Así, se dio el primer paso para el fortalecimiento del ELN, que comenzó a expandir su control territorial sin ningún tipo de contención.

A medida que avanzaban las negociaciones, el gobierno prorrogó el cese al fuego, aun cuando la guerrilla continuaba delinquir. El ELN nunca detuvo sus actividades criminales: secuestros, extorsiones y narcotráfico siguieron en aumento, mientras la Fuerza Pública permanecía atada por orden del presidente, su Ministro de Defensa y el Comisionado de Paz. En los territorios, la realidad fue clara: la paz no llegó, pero el poder del ELN sí creció.

En junio de 2024, el gobierno Petro anunció con entusiasmo el primer acuerdo parcial con el ELN. Lo que se iba pactando en la mesa de negociación se convertiría en política de Estado de obligatorio cumplimiento para municipios y departamentos. Esta imposición resultó absurda, pues sometía a las autoridades locales a decisiones impuestas por un grupo criminal. Mientras tanto, el ELN no solo ganaba más influencia política, sino que seguía fortaleciéndose militarmente.

Además de ceder en la mesa de negociación, el gobierno Petro otorgó beneficios a miembros del ELN bajo la figura de “gestores de paz”. Entre ellos estaba alias Violeta, responsable del atentado en el Centro Comercial Andino. Sin embargo, hoy nadie sabe dónde están esos supuestos gestores ni a qué se dedican. El resultado es evidente: lejos de avanzar hacia la paz, el ELN se ha convertido en una organización más fuerte y con mayor margen de acción.

Desde que comenzaron los diálogos en 2022, el proceso ha atravesado al menos tres grandes crisis que llevaron a la suspensión de las negociaciones en algunos momentos. A pesar de ello, el gobierno insistió en mantener un cese al fuego que, en la práctica, sólo favoreció a la guerrilla. El 3 de agosto de 2023 y 2024 se decretaron ceses al fuego bilaterales que no solo fueron inútiles, sino que provocaron un aumento en asesinatos, desplazamientos y secuestros, así como en el crecimiento de cultivos ilícitos en las zonas estratégicas del país. Aunque en

teoría el cese de hostilidades era solo entre la Fuerza Pública y el ELN, los más afectados fueron los civiles, que quedaron a merced de la guerrilla sin ninguna protección efectiva del Estado.

Las medidas adoptadas por el gobierno Petro no solo fueron insuficientes para abordar la realidad del conflicto, sino que en la práctica facilitaron el aumento de las violaciones a los derechos humanos en los territorios controlados por el ELN. La estrategia de negociación, en lugar de debilitar a la guerrilla o generar condiciones reales de paz, le permitió expandir su influencia y consolidar su poder.

Mientras el gobierno celebraba acuerdos que comprometían a las instituciones sin exigir una renuncia real a la violencia, el ELN se beneficiaba con más territorio, más armas y más control sobre la población. El resultado es claro: la guerrilla ha crecido como nunca antes bajo un gobierno que, en lugar de combatirla, le ha dado espacio para fortalecerse.

VIII. SITUACIÓN SANITARIA

SALUD

Ante la crisis presentada en esta subregión, la población del Catatumbo afrontó un impacto significativo de desplazamiento masivos, entre los que se encuentran grupos vulnerables, mujeres embarazadas, niños y migrantes procedentes de Venezuela, sumado a esto, la salida del personal médico de salud debido a amenazas de estos grupos armado.

La situación más grave en el sector salud se presenta al sometimiento de desplazamiento del personal de salud, esto intensifica y agrava la atención oportuna en tratamientos de salud y la falta de servicios médicos y con ocasión al desplazamiento masivo, se presentaron hechos como; una sobreocupación de camas en los hospitales, los escasos de alimentos e insumos y el desgaste del personal.

La crítica situación de salud que viven los hospitales es inminente en cuanto a la no prestación de este servicio, como lo expresó el director del instituto departamental de Salud de Norte de Santander Dr. Fernando Álvarez, al detallar que “la ocupación general de los centros de salud alcanza el 76% mientras áreas de maternas alcanza el 100% de su capacidad y la de pediatría al 66%.”.

De lo anterior, es tarea del Estado proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en debilidad manifiesta como lo consagra el artículo 2 de la constitución política, la alta vulneración, daños y amenazas a la infraestructura en algunos centros hospitalarios, han visto comprometida la continuidad en los procesos de atención a pacientes crónicos y otros que requieren de manera prioritaria la prestación de servicios médicos, además de lo anterior, el impacto en la salud mental de niños y adultos.

El acceso humanitario a la región sigue teniendo una brecha crítica en la respuesta humanitaria, y la insuficiencia de medidas urgentes para la población atrapada en este violento conflicto, el aumento de desplazamientos conlleva afectaciones en el sector salud, los cuales se focalizan en las situaciones presentadas en albergues, morgues, personal de salud y atención en Centro de salud.

ALBERGUES

A nivel de salud los albergues temporales que han sido habilitados y ubicados para atender a las personas desplazadas, la atención médica es insuficiente, exponiéndolos de alguna manera a enfermedades.

El hacinamiento al que están sometidos conlleva al aumento de infecciones respiratorias, virus, entre otras enfermedades. Los albergues temporales ya registran un número de 6.059 personas, los cuales se registran en los tres municipios receptores:

- Albergue temporal de Cúcuta recibió 23.066 personas desplazada
- Albergue temporal de Tibú, 13.541 personas desplazadas
- Albergue temporal Ocaña, 10. 285.personas desplazadas

Aunque el ICBF, prestó apoyo con unidades móviles, como contribución a la atención humanitaria en la prestación de servicios para atender la población desplazada que se encuentran en albergues, estas soluciones son insuficientes, y se requieren acciones inmediatas para garantizar el bienestar de la población afectada, dentro de una transición digna y acorde con los lineamientos de la cooperación internacional.

MORGUES

Otro aspecto relevante y alarmante es la crisis ante el colapso de las morgues de la región del Catatumbo, la saturación de las morgues de Cúcuta y Ocaña, no cuentan

con la capacidad de procesar el alto número de fallecidos, las cifras reflejan que en los municipios de Ocaña norte de Santander, la capacidad de las morgues es de tres cuerpos, y no cuentan con cuartos fríos para la preservación de los cadáveres.

Mientras Cúcuta como capital del departamento de Norte de Santander, tampoco está en la capacidad para recibir los cuerpos, pues se encuentra desbordada por los altos números de cuerpos fallecidos, razón por la que habilitaron transitoriamente los congeladores utilizados en la pandemia.

Según el director del instituto departamental de Salud de Norte de Santander Dr. Fernando Álvarez, la capacidad de la morgue en Ocaña se encuentra entre el 140% lo que hace que ese servicio deba ser prestado en otro espacio para cubrir la situación. Estas medidas son insuficientes dada la magnitud del problema, pues se requieren de inversiones inminentes en la infraestructura forense y garantizar un adecuado manejo de los cuerpos en condiciones dignas.

Ante la grave situación que enfrenta el Catatumbo, en el sector salud, el Ministerio de Salud el día 24 de enero del año en curso, emitió un boletín de prensa en el cual informa la activación de medidas urgentes para fortalecer la capacidad de respuesta e informó:

- Monitoreo continuo de las capacidades de la red hospitalaria
- Capacitación especializada para el personal sanitario en misión médica
- Atención psicosocial para las comunidades afectadas por la violencia
- Implementación de mecanismos robustos para el reporte de incidentes
- Habilitación temporal de servicios especializados en hospitales de primer nivel
- Coordinación con EPS para asegurar la atención de pacientes crónicos en albergues debido al desplazamiento masivo de la población.

Estas medidas del ministerio de salud, no son suficientes ante la grave crisis de esta región, pues el fin de decretar Estado de conmoción interior, se motiva en una medida que contempla la constitución para atender cuando exista grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. La declaratoria del estado de conmoción interior emitió varios decretos para conjurar la crisis, con el objeto de salvar primero la economía, dejando en un segundo plano la salud, la vida y el carácter social, lo que señala un fuerte cuestionamiento sobre la negligencia del gobierno para atender la gravedad presentada en la región del Catatumbo.

De lo anterior expuesto, y bajo esas circunstancias el ministerio de salud y protección social debió presentar medidas de protección hacia el sector salud, que permitieran llegar a soluciones de fondo, brindando protección al personal médico, centros atención en salud y atención oportuna en la prestación de servicios de salud a las víctimas de desplazamiento de la subregión del Catatumbo.

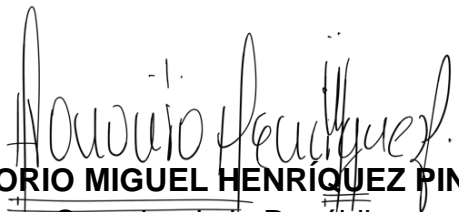
Cabe aclarar que para garantizar el acceso y protección de los derechos humanos, estos grupos armados han dejado claro que no tiene respeto por los principios de derecho internacional humanitario en cuanto a los servidores de salud.

Finalmente, era esencial y fundamental contar con una respuesta humanitaria por parte del ministerio de salud, enfocada en garantizar el acceso a servicios de salud que permitieran avanzar en la implementación de la Política de Atención Integral en Salud, de un modelo que opere conforme a la identificación de las necesidades de la población y las rutas de atención integral.

Bajo estos esquemas se requiere que los agentes del Sistema de Salud tengan una información pertinente y articulada que permita establecer a los agentes los grupos de riesgo a los cuales pertenecen las poblaciones, con el fin de garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, se necesita la expedición de un Decreto dirigido a garantizar la oferta de servicios primarios y complementarios, con el fin, de prestar y habilitar los servicios de salud de la región del Catatumbo.

En los anteriores términos, se deja expresada la presente constancia. Respetamos plenamente la independencia y el papel de la Corte Constitucional como la instancia encargada de determinar la constitucionalidad de la conmoción interior. Sin embargo, es importante señalar que los hechos mencionados no eran imprevisibles. Así lo reconoció el propio comisionado para la Paz, Otty Patiño, al admitir que *“no hubo un análisis a fondo sobre por qué se estaba presentando esa exacerbación de las confrontaciones entre quienes tenían una situación de una especie de estado de convivencia”*. Esta declaración evidencia la falta de un estudio riguroso sobre la evolución del conflicto y las señales de alerta temprana.

Respetuosamente,


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República
Partido Centro Democrático