

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales

LINEAMIENTOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA



2021 - 2022

BOGOTÁ - COLOMBIA
AGOSTO DEL 2021

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República de Colombia

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales



El futuro
es de todos

Consejería Presidencial
para los derechos humanos
y asuntos internacionales



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Con el apoyo de:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales

LINEAMIENTOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA



IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República de Colombia

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales



Facultad de
Jurisprudencia

Con el apoyo de:



**Consejería Presidencial para los
Derechos Humanos y Asuntos Internacionales**

"Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto
y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022"

Equipo Estructurador:

Michael Eduardo Guerrero López
Coordinador del Sistema Nacional DDHH y DIH

Secretaría Técnica:

María Alejandra Bermúdez Bretón y María Isabel Niño-Rada

Facultad de Jurisprudencia – Universidad del Rosario

Enrique Prieto-Rios	Profesor Asociado de Carrera
Laly Catalina Peralta	Profesora Asociada de Carrera
María Teresa Palacios Sanabria	Profesora Asociada de Carrera
María Lucía Torres Villarreal	Profesora Principal de Carrera
Juan Pablo Pontón Serra	Asistente de Investigación
Juan Sebastián Gómez Hernández	Asistente de Investigación
Nicolás González Tamayo	Asistente de Investigación
Andrés Felipe Martín Parada	Asistente de Investigación
Natalia Briceño Hernández	Profesional de Indicadores

Equipo de apoyo CPDDHH:

María Cristina Escobar, Marjorie Vizcaino, Juliana Vivas, Sara Daniela García, David Fernández,
Daniel Arias, Fernando Ibarra, Pedro Micán, Lorena Saavedra, Diana Lorena Soto, Laura Duarte,
Nicolás Mayorga, Eccehomo Cetina, Alina Silva, Camilo Higuera, David Ruiz, Manuel Aljure,
Sebastián Vargas, Carlos Sandoval, Juan Fernando Contreras, Laura Gómez,
Juan Carlos Castellanos, Daniel Peña.

Equipo de Apoyo Fundación Más por TIC

Eliana Camargo Niño	Cofundadora
Liliana del Pilar Cardona Coy	Líder de Proyecto
Juan Sebastián Callejas Parada	Líder Comunicaciones
Julieth Pineda	Facilitadora
Laura Juliana Colmenares Villamizar	Facilitadora
Angie Camila Cabrera Suárez	Facilitadora
Sara Isabel Bolaños Delgado	Facilitadora
Luisa Fernanda Malaver Fonseca	Facilitadora
Julián Torres Urbina	Facilitador
Claudia Estefanía García Flórez	Facilitadora
Mónica Méndez Arango	Facilitadora

Bogotá - Colombia

Agosto del 2021

Diseño y producción editorial:



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Con el apoyo de:



Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo Americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales

**LINEAMIENTOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL
PARA EL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA**

2021 - 2022

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Presidente de la República de Colombia

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA

Consejera Presidencial para los Derechos Humanos
y Asuntos Internacionales

BOGOTÁ - COLOMBIA

AGOSTO DEL 2021

TABLA DE CONTENIDO



ABREVIACIONES	6
INTRODUCCIÓN	8
1. ASPECTOS GENERALES	22
1.1. Elementos conceptuales	23
1.2. ¿Qué es un PNADDHH y cuál es el origen del compromiso de formularlo?	25
1.3. Objetivos	26
1.4. ¿Qué contienen los lineamientos?	26
1.5. ¿Por qué hablar de derechos económicos, sociales, culturales y colectivos (DESCC)?	28
1.6. ¿Cuáles son los aliados estratégicos?	28
1.7. Enfoque diferencial e interseccional	29
1.7.1. Interseccionalidad: más allá de la vulnerabilidad	29
1.7.2. Grupos específicos del enfoque diferencial e interseccional	30
1.7.3. Grupos destinatarios: una apuesta hacia la inclusión y el respeto por la diversidad	32
2. ANTECEDENTES JURÍDICOS INTERNACIONALES Y NACIONALES	52
2.1. Antecedentes internacionales	53
2.2. Antecedentes nacionales	55
3. ¿CÓMO LO HICIMOS?: PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL	64
3.1. Antecedentes participativos	65
3.2. Proceso de participación territorial 2021- I	68
3.3. Resultados de la codificación y análisis de la información	72
4. BALANCE SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA POR COMPONENTES	76
5. COMPONENTES, ESTRATEGIAS Y ACCIONES	116
5.1. Primer componente: igualdad, no discriminación y respeto por las identidades	118
5.2. Segundo componente: cultura y educación en derechos humanos y paz	124
5.3. Tercer componente: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC)	128
5.4. Cuarto componente: Derechos Civiles y Políticos (DCYP)	132
5.5. Quinto componente: Derecho Internacional Humanitario (DIH)	138
5.6. Sexto componente: justicia	143
5.7. Séptimo componente: construcción de paz	148
5.8. Octavo componente: gestión pública transparente y lucha contra la corrupción	152
5.9. Noveno componente: derechos humanos y empresa	156
5.10. Décimo componente: sistema nacional de información de derechos humanos	158
6. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	161
CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFÍA	169
ANEXOS	175



ABREVIACIONES

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CAT	Comité Contra la Tortura
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CED	Comité contra la Desaparición Forzada
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMW	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CRPD	Comité de los derechos de las personas con discapacidad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
EPU	Examen Periódico Universal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis, intersexuales y queer
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNADDHH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



El Estado colombiano ha asumido el compromiso de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos (en adelante DDHH) desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Este compromiso se reafirmó con la firma del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, entre muchos otros instrumentos que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como los Convenios de Ginebra y otros instrumentos que integran el Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) y que han sido incorporados dentro de nuestro ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad.

Este compromiso se materializa en el principio de la dignidad humana, núcleo esencial de los Derechos Humanos que permite ubicar a la persona humana en el centro de la gestión pública y del actuar del Estado, como fin último de la realización y el bienestar de todos los seres humanos, así como columna vertebral del desarrollo y la democracia. Los Derechos Humanos, entonces, no son propios de ninguna corriente o ideología política, pues su naturaleza es universal, inalienable, indivisible e interdependiente. Lo anterior significa que todas las personas, por el simple hecho de ser humanos, gozan de los mismos derechos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, y que, para que exista un goce efectivo de alguno de estos derechos, necesariamente debe lograrse la realización de todos los demás, en un marco de legalidad y convivencia.

Ante este escenario, Colombia se suma a la tarea de construir un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, en virtud de la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobada en 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y en que en 1998 la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó la implementación de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos para nuestro país (en adelante PNADDHH).

Adicionalmente, el PNADDHH debe cimentar su construcción conforme con las recomendaciones establecidas en el *Manual para la construcción de Planes de Acción en Derechos Humanos*

(*Handbook*)”, emitido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (de ahora en adelante OACNUDH) en el 2002.

La importancia de disponer de un PNADDHH para el Estado colombiano radica en la posibilidad de contar con un instrumento de política pública que busque, a través de acciones concretas, mejorar progresivamente el respeto, protección y garantía de los DDHH y del DIH en Colombia y, por este conducto, dar cumplimiento al marco normativo constitucional vigente y a los tratados internacionales ratificados por el Congreso en esta materia. El Acto Legislativo 02 de 2017, en cumplimiento del Acuerdo final para la terminación del conflicto, incluyó el compromiso de diseñar y elaborar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Hay que mencionar que ha sido recurrente encontrar en los planes nacionales de desarrollo de las últimas décadas, el compromiso del Estado por construir una política pública que responda a los retos que el país plantea en términos de respeto, protección y garantía de los DDHH y del DIH¹ de cara a las obligaciones nacionales e internacionales en esta materia.

En el gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, dentro del Pacto por la Legalidad, se crea el acápite *“Imperio de la ley y convivencia: derechos humanos, justicia accesible y oportuna en toda Colombia y para todos”*, el cual está enfocado en garantizar la dignidad humana y las libertades individuales y colectivas en el marco de la prevalencia de la ley y una justicia cercana, moderna, efectiva y oportuna.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 tiene además un énfasis en las poblaciones más vulnerables, lo cual se rescata de manera predominante en este documento (véase capítulos 1.7.2 y 1.7.3). Justamente al respecto es posible

¹ Si bien los DDHH y el DIH son marcos diferentes, su marco normativo es complementario y por eso este documento de lineamientos incluye tanto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como al Derecho Internacional Humanitario.

relacionar los pactos transversales de Equidad de oportunidades para grupos Indígenas, Negros Afros, Raizales, Palenqueros y Rrom; Equidad para las mujeres; Inclusión de todas las personas con discapacidad; entre otros.

Colombia tiene un conjunto de instrumentos que conforman el marco de protección y garantía de los Derechos Humanos: la *“Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos en Colombia 2014 – 2034”*, política que hoy es implementada y que insta a todas las entidades públicas y a las entidades territoriales a asumir de manera progresiva sus acciones y lineamientos en 10 componentes que hoy hacen parte del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*; El Plan de Acción para la Protección de líderes sociales, comunales, defensores de Derechos Humanos y periodistas –PAO (2018); la Política de Paz con Legalidad (2018); la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2019); el Marco de Política Pública de Protección Integral y



Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos (2019); el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (2020); la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019); el Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (2018); los Lineamientos de política pública para la reconciliación, tolerancia y no estigmatización (2017); la Política Pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades (2017); el Pacto Transversal del PND de Equidad para las Mujeres y la estrategia “Mujeres Libres de Violencias”; los Lineamientos en la definición de rutas de prevención y atención frente a todo tipo de violencias en contra de la mujer indígena (2021); el Mapa de riesgo de vulneración de Derechos Humanos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y discriminación racial y racismo (2021); el Manual de aplicación de rutas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (2021); la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas

que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (2018) y su Plan de Acción 2019 – 2022; la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (2013 – 2022); los instrumentos de política pública enfocados en población migrante, refugiada y comunidades receptoras: CONPES “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” 3950 de 2018 y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (2021); el CONPES “Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: “Compromiso por el Futuro de Colombia” 4023 de 2021; la Política de Educación para la Fuerza Pública, hacia una educación deferencial y de calidad (2021 – 2026); y el Pacto Colombia con las Juventudes (2021), que, en materia de Derechos Humanos, resalta la línea de acción 5: derechos humanos, convivencia y paz con legalidad (para mayor información, consultar Anexo V: Políticas de Derechos Humanos en Colombia).

Este conjunto de políticas responde a los desafíos contemporáneos del país desde un nuevo enfoque multidimensional, basado en el fortalecimiento de la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Este marco de protección y garantía de los DDHH reconoce que el derecho a la paz se basa en el respeto absoluto a la ley y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos y que, para ello, la garantía de la convivencia radica en que esos derechos estén protegidos y exista un funcionamiento efectivo de la justicia y una promoción del emprendimiento y la equidad hacia un futuro próspero para todos.

Estos instrumentos y políticas también están orientados a garantizar los derechos de las poblaciones que sufren en mayor medida amenazas o son víctimas de la violencia y, por eso, buscan fomentar programas especiales para defensores de derechos humanos, comunidades étnicas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas en proceso de reincorporación a la legalidad, entre otros. Esto implica también un compromiso de todo el aparato estatal por eliminar la discriminación, la estigmatización y promover una cultura

de respeto por los demás. En ese sentido, la legalidad es un principio de actuación de las autoridades y del comportamiento de los ciudadanos que garantiza la convivencia; lo cual implica que el actuar de la sociedad sea respetuoso del ordenamiento jurídico, de los derechos fundamentales y define los límites del ejercicio de autoridad.

A este enfoque general del Gobierno por el respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos se le suman las políticas sectoriales con enfoque diferencial, tales como el énfasis que desde el Despacho de la Primera Dama de la Nación se ha dado a la política de prevención y protección de niños, niñas y adolescentes. A nivel presidencial las Consejerías para la Niñez, Infancia y Adolescencia; Juventud; Personas con discapacidad; y Equidad de la mujer buscan promover el ejercicio de los derechos fundamentales de poblaciones identificadas con mayor riesgo de vulnerabilidad.

En 2018, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, dirigió a la Cancillería de la República de Colombia, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa la recomendación al Estado colombiano de *“Completar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”*.

Adicionalmente, en el marco del acceso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ingreso que se oficializó en abril de 2020, se asumen algunos compromisos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos que se articulan con los esfuerzos del Estado para avanzar en el logro de las metas priorizadas en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pues bien, Colombia forma parte de 23 Comités de Evaluación y Post-Acceso (siete con recomendaciones post-acceso y 10 con requerimientos de actualizaciones) en donde se destacan temas esenciales para el país como Empleo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Desarrollo Regional, Política de Educación, Economía Digital, entre otros.

Hasta el momento el país ha presentado dos reportes de comercio, dos de ambiente y uno de trabajo y asuntos sociales, los cuales son recibidos

y aprobados por la OCDE. El seguimiento a dichos compromisos lo hace la Secretaría Técnica que es ejercida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que a su vez articula con la Vicepresidencia, la Cancillería y la Misión de Colombia ante la OCDE y recopila información sobre los avances, logros y esfuerzos de múltiples entidades del orden nacional que trabajan para el cumplimiento de dichos compromisos que buscan propender por el desarrollo con un enfoque social y de derechos.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Derecho Internacional Humanitario -DIH-, integrado por convenios, protocolos y normas consuetudinarias, valga tener en cuenta los mecanismos y transformaciones institucionales y normativas especialmente pensadas en el acatamiento del Protocolo Adicional II de 1977 y, en concreto, del Artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 que prevén la aplicabilidad de los principios de DIH, como el mínimo absoluto de trato humanitario en contextos de las hostilidades que se desarrollen en el territorio nacional.

En este contexto, se resalta que las normas de Derecho Internacional Humanitario o *“ius in bellum”* son de obligatorio cumplimiento por parte de los extremos enfrentados en la *“conducción de las hostilidades”*, noción propia del DIH y que se aplica por causales objetivas, principalmente cuando la confrontación armada alcanza grandes umbrales de intensidad que incluso abarca operaciones esporádicas para el mantenimiento del orden público en la lucha contra estructuras armadas organizadas al margen de la ley.

Memórese que las reglas del DIH, de acuerdo con los estándares internacionales pertinentes, aplican cuando concurren los siguientes criterios objetivos: i) intensidad de la confrontación armada dentro del territorio; y ii) nivel de organización de los actores armados enfrentados al Estado, en torno a los cuales también confluyen otros elementos tales como: a) dirección de los actores armados bajo un mando responsable; b) control de parte del territorio por los grupos armados organizados y; c) el despliegue o la realización, dentro del territorio ilegítimamente controlado, de actividades bélicas y violentas sostenidas y concertadas por parte de los grupos armados

organizados al margen de la ley contra las instituciones del Estado.

Valga aclarar que la aplicación de este marco normativo, que abarca un amplio espectro de temas, desde la protección de personas heridas y enfermas, de misiones de salud, de personas privadas de libertad con ocasión de las hostilidades, de la población civil, de los bienes de carácter civil incluidos los bienes culturales, hasta la restricción o la prohibición de ciertos tipos de armas y métodos de guerra no muta el estatus jurídico de las partes ni les asigna estatus de beligerancia, lo cual tampoco ocurre ni siquiera con el reconocimiento de un Conflicto Armado con Carácter no Internacional (CANI) por parte del Estado. Lo anterior, simplemente en aplicación del citado artículo 3 Común a los 4 convenios de Ginebra que en su inciso final reza: *“La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto”*.

Así, para que las normas y principios del DIH confieran protección efectiva en situaciones de conflicto armado, es necesario que sean identificadas, conocidas, aplicadas y cumplidas en todo el territorio y circunstancias, sea en tiempo de paz o de guerra. Esto, ya que si bien las partes enfrentadas en un conflicto armado, sean estatales o no estatales (incluidos los GAO, GAOR y GDO), son las principales responsables de cumplir el DIH, compete al Estado velar por su aplicación cabal en los precisos términos del artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra y en el artículo 1 del Protocolo Adicional I de 8 de junio de 1977 que establecen que las Altas Partes Contratantes se comprometen a *“respetar y a hacer respetar”* sus disposiciones *“en todas las circunstancias”*.

El Presidente Iván Duque, desde el comienzo de su gobierno y en cumplimiento de su programa de campaña en cuanto a protección, respeto de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, se propuso adelantar la construcción de un PNADDHH siguiendo estándares nacionales e internacionales con la mayor participación posible para de esa forma cumplir con el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”*.

En el marco de esa instrucción, el 23 de julio del 2018 el Gobierno Nacional suscribió la *“Declaración conjunta por los Derechos Humanos: un compromiso por Colombia”* entre la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Instancia de Coordinación para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, con el ánimo de cerrar formalmente la fase de alistamiento en la que se habían realizado 15 encuentros territoriales para la participación de la sociedad civil. A partir de entonces, en conjunto con las organizaciones y plataformas sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo, se emitió el documento: *“Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”*, insumo para la construcción de un documento de política pública que contribuyera a la promoción y protección de los Derechos Humanos en todo el territorio.

En el 2019, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realizó sesiones con las entidades que conforman cada uno de los subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH y, en septiembre, se socializó el documento preliminar de PNADDHH con el Comité Técnico Operativo, quien después allegó sus observaciones. En 2020, se sostuvieron otras reuniones de articulación y se empezó a utilizar la metodología IGO (importancia y gobernabilidad) para priorizar estrategias y acciones para el PNADDHH. En el primer semestre del 2021, se reactivaron los subsistemas para discutir algunas acciones con las entidades responsables y se avanzó en el proceso de participación a través de 33 talleres territoriales y una estrategia multicanal.

El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, emite este documento denominado *“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”*, como una propuesta que identifica 10 componentes estratégicos para el fomento del respeto, promoción y protección de los DDHH, sumado a líneas estratégicas que focalizarán acciones, con enfoque diferencial

e interseccional. Muchas de las acciones que se encuentran en este documento ya están siendo implementadas por la entidad pública responsable, por lo que la intención, en esos casos, es reflejar las iniciativas que se vienen desarrollando y continuarán hacia futuro. Si bien el proceso de expedición del Plan es complejo, máxime con las circunstancias excepcionales de los efectos de la pandemia, el Gobierno Nacional ha expedido varios instrumentos de política de protección de derechos, los cuales ya fueron relacionados, y su implementación se ha ejecutado durante los tres años del periodo presidencial, por parte de entidades nacionales competentes; en articulación con autoridades territoriales y sectores de la población comprometidos con la garantía del pleno respeto de los Derechos Humanos desde un enfoque multidimensional e intersectorial.

De acuerdo con lo concertado entre el Gobierno Nacional con las organizaciones sociales, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos debe contener 10 componentes :

1. Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades.
2. Educación y Cultura en Derechos Humanos y Paz.
3. Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos Colectivos (DESCC).
4. Derechos Civiles y Políticos (DCYP).
5. Derecho Internacional Humanitario (DIH).
6. Justicia.
7. Construcción de Paz.
8. Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción.
9. Derechos Humanos y Empresa².
10. Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH³.

² Es relevante mencionar que este componente no tuvo retroalimentación por parte de la sociedad civil en los talleres regionales de 2021 liderados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales teniendo en cuenta que en diciembre de 2020 fue publicado el segundo Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, el cual tuvo su propio proceso de participación.

³ Estos componentes se desarrollarán y explicarán en el capítulo sexto del presente documento.

Debe tenerse presente que el desarrollo de los componentes se fundamenta en dos postulados transversales a partir de los cuales se articulan todas las acciones concretas que propendan por el respeto, protección y garantía de los DDHH: i) la incorporación del enfoque diferencial y de interseccionalidad; y ii) el abordaje de las iniciativas a partir de las oportunidades de mejora consecuencia del virus SARS-CoV-2, también denominado COVID-19.

Sobre el primer elemento, esto es, el *“Enfoque diferencial y de interseccionalidad”*, conviene precisar que, para alcanzar propósitos reales en términos del disfrute de los derechos, es necesario dar aplicación al *“Derecho de igualdad, no discriminación y respeto de las diversidades”* como principio rector en todos los niveles del ordenamiento jurídico. Ello supone el reconocimiento de situaciones especiales y diferenciadas que implican un mayor esfuerzo de parte del aparato estatal con miras a incorporar criterios que desde la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad permitan que la garantía de los derechos no se produzca bajo el presupuesto de la identidad de trato para todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado colombiano, sino que es necesario realizar una identificación enunciativa de grupos destinatarios que, por sus especiales condiciones, han sido víctimas de discriminación, segregación, exclusión o han estado sometidas a patrones y estereotipos que dificultan la plena efectividad de los derechos.

Tradicionalmente, en nuestro contexto normativo y jurisprudencial se ha dado reconocimiento a los enfoques diferenciales. Sin embargo, en el presente documento el Gobierno Nacional propone una perspectiva más amplia que se fundamenta en la incorporación de la interseccionalidad, como noción holística que explora la sumatoria de numerosas y concurrentes vulnerabilidades. Esta concepción permite estructurar acciones integrales en contra de la discriminación, el fomento de la igualdad y respeto por la diversidad. El detalle de esta perspectiva está expuesto en el apartado de grupos destinatarios de los **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”**.



La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, previo al desarrollo de un ejercicio de participación multicanal, que se explicará más adelante, ha analizado y estudiado los siguientes insumos: i) *Documento Base 2018 para los Talleres Fase de Alistamiento* y ii) *Documento Balance de la Fase de Alistamiento para la Construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*; documentos que se construyeron de manera conjunta entre el Gobierno Nacional y las más de 90 organizaciones sociales que hacen parte de la Instancia Nacional de Coordinación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y su Comité Técnico Operativo.

Para finales del año 2019 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realizó una primera propuesta de documento preliminar del Plan Nacional de Acción ante la Comisión Asesora de DDHH y Paz, creada por la Resolución Defensorial No. 519 de 2019 cuya Presidencia y Secretaría Técnica ejerce la Defensoría del Pueblo. Fruto de esta actividad, la Consejería Presidencial recibió observaciones de las organizaciones sociales, entre ellas las de *“Cumbre Nacional de Mujeres”* y de la plataforma social *“Alianza”*, así como de la Comisión Asesora. Valga la pena recordar, que una vez emitido este documento de lineamientos, se socializará con dicha Comisión, la cual hará parte fundamental de la continuación del proceso de construcción del PNADDHH.

Para el año 2020 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales,

con el apoyo técnico de la Universidad de la Sabana construyó una matriz bajo la metodología IGO (importancia y gobernabilidad) la cual permite identificar objetivos, acciones, metas, indicadores, línea base entre otros, para la construcción del PNADDHH. Con este parámetro, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales logró priorizar más de 950 acciones con 41 entidades del Gobierno Nacional. Este ejercicio es el producto de la activación de los 10 subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, pero valga aclarar que las acciones identificadas no representan la universalidad de aquellas dirigidas al respeto, promoción y protección de los DDHH.

Igualmente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales propuso la *“Ruta Metodológica para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”*, socializada ante: i) Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (febrero del 2021); allí participaron 21 entidades del Gobierno Nacional y otras invitadas que hacen parte del Estado Colombiano; ii) agremiaciones como: Federación Nacional de Departamentos, Federación Colombiana de Municipios, Asociación Nacional de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES y la Federación Nacional de Personeros Municipales – FENALPER (marzo de 2021); iii) Gabinete de Paz creado por la Ley 1941 de 2018 (abril de 2021); y iv) Órganos de control como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (abril de 2021).

Además, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales lideró una estrategia de internacionalización de la “Ruta Metodológica para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos” con 14 agencias de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los DDHH⁴. Adicionalmente, se desarrollaron dos mesas de trabajo con la participación de 19 misiones diplomáticas⁵ acreditadas en Colombia. Este ejercicio celebrado entre marzo y abril de 2021, permitió captar valiosos insumos para la construcción del PNADDHH.

De manera paralela, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realizó ocho sesiones de trabajo entre los meses de marzo, abril y mayo con delegados de las organizaciones sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo para la construcción del PNADDHH. De este ejercicio se resalta el avance en algunos acuerdos previos a destacar:

- El PNADDHH deberá cimentarse en lo abordado y construido previamente por procesos participativos desarrollados con anterioridad, como por ejemplo, partir del “Documento Final de la Base de Alistamiento para la construcción del PNADDHH” (2018).
- El Plan Nacional de Acción se construirá, en lo metodológico, de la mano con las organizaciones sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo, de aquellas que son parte de la Instancia de Coordinación Nacional para la Construcción del PNADDHH, y con las entidades del Estado, en particular del Gobierno Nacional, liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales “en el menor tiempo posible y con la mayor participación e inclusión que se pueda”.

4 OACNUDH, PNUD, OIM – USAID, ONU Mujeres, MAPP – OEA, UNICEF, Relatoría DESCA, OCDE, FAO, ACNUR, CICR, OIT, UNESCO y CIDH.

5 Suiza, Irlanda, Noruega, Francia, China, Austria, España, Países Bajos, Alemania, Japón, Brasil, Costa Rica, Canadá, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Unión Europea, República Checa y Argentina.

- La construcción del PNADDHH contará con la asistencia, participación y mediación de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), sin desconocer el apoyo que ha tenido esta primera fase de construcción de “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”, por parte de cooperantes internacionales como la MAPP–OEA, USAID y OIM.
- Asimismo, el proceso de construcción del PNADDHH se articulará a entidades como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades del Estado.

De igual forma, esta Consejería Presidencial, luego de la celebración de una alianza estratégica con la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario como par académico y del apoyo tecnológico de la Fundación “Más X Tic”, realizó un proceso de participación multicanal con la sociedad civil; este ejercicio aportó y complementó insumos para la propuesta de balance y acciones reflejadas en este documento.

Con lo anterior, se adelantaron 33 talleres territoriales virtuales, con una participación de más de 4.000 personas, adicionalmente, se habilitó el canal de WhatsApp para que ciudadanos aportaran propuestas para la construcción del PNADDHH. Este canal tuvo una participación de 3.000 personas y una interacción indirecta de más de 190 mil a través de canales de “YouTube” y “Facebook” y otras redes sociales. De igual modo, se adelantó un taller piloto con Organismos de Acción Comunal de todo el país, en el que participaron más de 300 personas. En estos talleres regionales participó la ciudadanía en general, miembros de organizaciones y plataformas sociales defensoras de Derechos Humanos en los territorios, funcionarios y contratistas de gobernaciones departamentales y alcaldías municipales, delegados de órganos de control y de aquellos que hacen parte de la comunidad internacional.

El proceso de participación destaca que los tres componentes de mayor interés para la ciudadanía resultaron ser los siguientes: i) *Protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC)*, ligados a los impactos negativos generados por la pandemia COVID 19, principalmente los derechos a la salud, educación y trabajo, por nombrar algunos; ii) *Fomento de una cultura de educación en DDHH y Paz*; iii) *Promoción a la implementación de acciones para la igualdad, no discriminación y respeto por las identidades*. Lo anterior, no indica que los demás componentes no hayan generado interés en los participantes de la estrategia de participación multicanal, pero sí evidencian las temáticas con mayor prevalencia. Referente a la información sobre la participación en la construcción del PNADDH se encuentra en la sección *¿Cómo lo hicimos?: Participación organizaciones internacionales y sociedad civil* y en mayor detalle en el Anexo II de participación.

De otra parte, las organizaciones sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo manifestaron que continuarán participando en el proceso de construcción del PNADDHH siempre que “*existan las garantías para tal fin, entre ellas, la continuidad de la Mesa Nacional de Garantías para el respeto y protección de los líderes sociales, además de no estigmatizar la protesta social*”. Frente a esta solicitud, la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales* dio trámite a estas solicitudes ante el *Gabinete para la Paz*, celebrado el día 8 de abril del 2021, y consecuencia de ello, la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, en articulación con la Defensoría del Pueblo ejerciendo la Secretaría Técnica de la “*Mesa Nacional de Garantías*”, activaron la “*Instancia del Grupo de Apoyo de la Mesa Nacional de Garantías*” con el fin de definir la agenda. Pese a lo anterior, este proceso fue suspendido, consecuencia de la contingencia social y las manifestaciones acaecidas a partir del 28 de abril del 2021, situación excepcional que también ocasionó la suspensión unilateral de los diálogos con las organizaciones sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales; conforme con la comunicación remitida el día 06 del mes de mayo del 2021.

En la citada comunicación plataformas sociales como *Alianza de Organizaciones Sociales y Afines*, *Cumbre de Mujeres y Paz*, *Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* y *Red LGTBI por la Paz*, solicitaron al Gobierno Nacional: “*se dé una directriz clara sobre la importancia de investigar y condenar a los responsables del uso desmedido de la fuerza, a garantizar el derecho de libre expresión, reunión y manifestación pacífica en todo el territorio nacional, a fortalecer los canales de diálogo a nivel regional, a incluir un lineamiento específico en el eje de derechos civiles y políticos, sobre garantía de la protesta y la movilización social dentro del PNADDHH*”. Las anteriores solicitudes de las organizaciones sociales referidas fueron catalogadas como “*compromisos necesarios para evidenciar la voluntad real del actual gobierno nacional y de esa forma considerar las organizaciones sociales la continuidad en el proceso de construcción del PNADDHH*”.

Frente a esto, el propio Presidente Iván Duque y el Gobierno Nacional ha manifestado irrestrictamente su compromiso en la garantía del derecho a la reunión y la manifestación pública y pacífica, y ha rechazado todo hecho de violencia, venga de donde venga; así como el vandalismo y los bloqueos, que tienen serias afectaciones sobre los derechos de otras personas que no se manifiestan. Una de las acciones más relevantes en ese sentido han sido las mesas de diálogo nacional y regionales con múltiples sectores sociales, en el marco de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones Públicas, creada con el Decreto 003 de 2021; la escucha activa de los jóvenes que desembocó en la firma del “Pacto Colombia con las Juventudes”, el pasado 13 de agosto de 2021 y el apoyo a los diálogos territoriales que se adelantan permanentemente en todo el territorio nacional.

Por otro lado, es un hecho innegable que la pandemia del COVID-19 ha tenido efectos devastadores para gran parte de la población a nivel mundial, no sólo desde el punto de vista de la salud pública, sino que ha expandido sus impactos a varias dimensiones en el ejercicio de los Derechos Humanos, los cuales resultan ser más lesivos para las poblaciones históricamente vulnerables. Conscientes de ello, en el seno

de los Sistemas Universal e Interamericano de Protección de DDHH se han fijado una serie de recomendaciones de gran utilidad para los Estados que tienen como propósito primordial orientar en el desarrollo de una política pública que dé respuesta a las afectaciones de las garantías previstas en el ordenamiento interno de los países y en los tratados internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), emitió la Resolución No. 1 de 2020 en la que recomienda a los Estados Parte de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) emprendan acciones puntuales orientadas a mitigar la crisis derivada del COVID-19, bajo la comprensión de un enfoque de interseccionalidad que responda de manera eficaz a las necesidades particulares de las mujeres, niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), personas privadas de la libertad, miembros de grupos étnicos, personas en situación de movilidad humana interna y transfronteriza y las víctimas de trata de personas, tráfico de migrantes, población LGBTIQ+ y con orientación sexual diversa y personas con discapacidad. Vale la pena resaltar:

Los Estados deben adoptar de carácter urgente, medidas transversales que protejan los derechos a la vida, salud e integridad personal y que beneficien a todas las personas sometidas a su jurisdicción, sin que medien criterios constitutivos de discriminación. Estas medidas deberán ser coherentes con las características de los DDHH, tales como la universalidad, interdependencia, interrelación, así como los principios fundamentales, tales como la dignidad humana, no discriminación, enfoque de interseccionalidad, prevalencia del principio Pro – persona. Dado que es imperativo que los países impongan restricciones a los derechos con ocasión de la vigencia de las circunstancias excepcionales, estas deberán dar cumplimiento a los requisitos impuestos por el ordenamiento tanto internacional como nacional en la materia (CIDH, 2020).



Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos compiló las “Directrices relativas a la Covid-19”, con base en los pronunciamientos tanto de la referida oficina como de los Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, emitiendo recomendaciones para que nadie quede rezagado en torno a: i) el acceso a la atención médica, ii) información y participación, iii) estigmatización, xenofobia y racismo, iv) repercusiones sociales y económicas; v) vivienda, vi) alimentación, vii) agua, saneamiento e higiene, viii) privacidad, ix) género, x) empresas y DDHH, xi) trata de personas, y xii) grupos vulnerables tales como: personas con discapacidad, migrantes, desplazados, refugiados, personas mayores, detenidos, pueblos indígenas, niños, jóvenes, entre otros.

Conforme con lo anterior, la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales* sostuvo reuniones estratégicas con la Vicepresidente de la República y también Canciller del Estado Colombiano, la Señora Martha Lucía Ramírez, así como con la dirección general del Departamento Nacional de Estadística (En adelante DANE) en el que se detallan de manera general las siguientes conclusiones: i) La pandemia COVID 19 aumentó la pobreza con proyección a 42,7%* de la población), ii) Agudización de la inequidad (que a 2019 se encuentra en 51,3*), iii) Situaciones de discriminación a comunidades vulnerables como mujeres, comunidades LGTBIQ+ y con orientación sexual diversa, comunidades étnicas, y personas en situación de movilidad humana interna y transfronteriza, iv) Presencia de grupos armados organizados (en adelante GAO) y grupos delictivos organizados (en adelante GDO) dedicados al desarrollo de economías ilícitas como el narcotráfico y la extracción ilícita de minerales, y presuntamente caracterizados como los mayores vulneradores de los Derechos Fundamentales y de los Derechos Humanos de los ciudadanos en los territorios, y la v) Corrupción política y administrativa.

Es por ello que este documento acoge los estándares internacionales en el marco de la pandemia y, de este modo, se aplican en cada uno de los 10 componentes propuestos para el

PNADDHH y de lo que a partir de la expedición de este documento constituyen los *“Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”*. Esto, teniendo como punto de partida la actual situación de salud pública, pues se trata de una coyuntura excepcional que amerita la atención temporal requerida, especialmente por las consecuencias que pueda acarrear para los DDHH.

Por otra parte, es necesario dar visibilidad a una prioridad del Estado colombiano y que, sin lugar a duda, permea el ejercicio de todos los DDHH que es la garantía del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica⁶ como derecho autónomo. Para atender a este importante aspecto, en este documento se incluye un lineamiento particular para el fomento al respeto, promoción y protección del *“Derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica”* dentro del componente de derechos civiles y políticos (DCYP), estructurado a partir de los estándares internacionales emanados por los Sistemas Universal e Interamericano de protección a los DDHH, así como los aspectos consignados en la normatividad nacional y los pronunciamientos cardinales de las altas cortes de la justicia colombiana.

De igual forma, el equipo estructurador de este documento reflexionó sobre las consideraciones y recomendaciones formuladas al Estado colombiano por parte de la CIDH, en ocasión de su visita más reciente y en virtud de la situación de DDHH, derivada de las manifestaciones sociales y la contingencia social acaecida a partir del 28 de abril del 2021. Dichas recomendaciones versan directamente sobre el *“Derecho de reunión y de manifestación pública y pacífica”*; algunas de ellas, reiteradas y provenientes de informes previos para Colombia por parte del organismo internacional, como también de otras recomendaciones de los órganos reconocidos

⁶ En la normatividad internacional, como nacional se hace referencia al derecho a la reunión pacífica, y en el caso de nuestra constitución, al derecho a la reunión y manifestación. Sin embargo, organismos como la CIDH en su interpretación han indicado que la protesta es una modalidad, elemento o forma de expresión del ejercicio al derecho a la reunión pacífica.

por los tratados internacionales y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Es pertinente indicar que si bien la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ha mantenido el proceso de construcción conjunta del PNADDHH con las organizaciones y plataformas sociales que hacen parte de la *“Declaración Conjunta de 2018”*, esta ha sido receptiva a la realidad social por la que atraviesa la nación y, como se manifestó en la respuesta enviada a la secretaria técnica de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, el día 21 de mayo de 2021, el Gobierno Nacional ha estado abierto a la participación amplia e inclusiva y, en consecuencia, invita a las plataformas de Derechos Humanos a continuar el proceso de construcción de este importante Plan.

A pesar de la posición asumida por las plataformas de Derechos Humanos de suspender el proceso, en razón a la contingencia social que se vivía, la decisión del Gobierno Nacional fue continuar con las acciones derivadas de las políticas de DDHH, la identificación de las necesarias para terminar el período presidencial y definir los lineamientos para que en el segundo semestre del 2022, el Gobierno entrante encuentre un balance en materia de DDHH y las acciones que requieren continuidad dentro de los componentes previamente definidos. De igual manera, lo expresamos el pasado 1 de julio del 2021, ante la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, que lidera la Defensoría del Pueblo; en donde coincidimos en la necesidad de continuar en la construcción del Plan. Este compromiso del Gobierno Nacional justifica el presente documento, e incluye la invitación a las organizaciones y plataformas sociales partícipes de este proceso a darle continuidad, al igual que hace extensiva la invitación a la participación de la ciudadanía en general y a la comunidad internacional a continuar con el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos; razón por la que recibida comunicación del pasado 31 de agosto del año en curso, firmada por la secretaria técnica de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; la secretaria técnica de Plataforma Colombiana de derechos humanos Democracia y Desarrollo; el

equipo coordinador nacional de la Plataforma LGBTI por la Paz y por Cumbre Nacional de Mujeres y Paz; en la que se solicita convocar a la Instancia de Coordinación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, estaremos reunidos, una vez más, para continuar con el compromiso de trabajo conjunto en materia de los Derechos Humanos.

El presente documento implica una apuesta a corto y mediano plazo, por parte de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales, de las organizaciones y plataformas sociales; y de todas las personas que claman por el respeto, promoción y protección de los DDHH, en un momento históricamente importante.

Es de precisar que el presente instrumento de política pública *“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”* contendrá los siguientes acápitales:

- I. Introducción.
- II. Aspectos generales del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.
- III. Antecedentes jurídicos internacionales y nacionales para la construcción del PNADDHH.
- IV. Proceso de participación para la construcción del PNADDHH.
- V. Balance General de la situación en derechos humanos por cada uno de los componentes propuestos.
- VI. Componentes, estrategias y acciones propuestas para el periodo 2021-2022
- VII. Evaluación y seguimiento
- VIII. Conclusiones y pasos a seguir.

Al presente documento se adjuntan los siguientes anexos:

- Anexo I: Matriz de lineamientos, objetivos, estrategias y acciones para el respeto y garantías de los Derechos Humanos y aplicación del DIH 2021 – 2022.
- Anexo II: Metodología y desarrollo de la estrategia multicanal de participación 2021.
- Anexo III: Relación de los estándares y recomendaciones internacionales en el marco de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los Derechos Humanos.
- Anexo IV: Tensiones identificadas en el balance de la fase de alistamiento para la construcción del PNADDHH: avances y propuestas.
- Anexo V: Políticas de Derechos Humanos en Colombia.

Es de reconocer el avance logrado gracias a la voluntad de las organizaciones sociales que componen el Comité Técnico Operativo pues los presentes *“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”* son el resultado de los compromisos del Gobierno, derivados de las políticas públicas, programas, proyectos, presupuestos y competencias del Estado, así como de las propuestas de las organizaciones que hacen parte del citado comité; igualmente son la respuesta a los hallazgos encontrados en los procesos de participación territorial de los años 2018, 2019, 2020 y lo corrido del 2021.

Es necesario reiterar que este documento será la carta de navegación de lo que resta del actual Gobierno para el respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos; pero también será el punto de partida para la administración entrante, que sin duda, continuará con el compromiso progresivo de garantía de vida digna para todas las personas en Colombia.

ASPECTOS GENERALES



1.1 Elementos conceptuales

La Constitución Política de 1991 reconoce un papel importante a los Derechos Humanos dentro del ordenamiento jurídico nacional. Al ser definida Colombia como un Estado Social de Derecho (artículo 1), ubica en su epicentro de acciones y fines el cumplimiento de una serie de garantías (artículo 2), dentro de las cuales se encuentran los Derechos Civiles y Políticos, que están previstos del artículo 11 al 41 y que se conocen como Derechos Fundamentales. Así mismo, desde el artículo 42 al 77 se incorporan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, además, del artículo 78 al 82 se incluyen los derechos colectivos, los cuales sientan las bases para el listado de derechos de esta naturaleza que posteriormente fue ampliado en la Ley 472 de 1998. Esto, en congruencia con la interdependencia de los Derechos Humanos y la importancia de garantizar en el ordenamiento el respeto por éstos de manera integral.

En ese orden de ideas el respeto por los Derechos Humanos es considerado como un principio constitucional, rector de todo el esquema normativo, que debe ser respetado por parte de las autoridades del Estado de manera universal y concomitante con la igualdad, la no discriminación y el reconocimiento de la dignidad de toda persona sometida a la jurisdicción del Estado colombiano (artículo 5). En este mismo sentido y con el propósito de marcar los lineamientos de actuación del Estado se da un reconocimiento preferente a la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7 y 10), incorporando lo que más adelante se estructura como el desarrollo de medidas efectivas para el disfrute de los derechos, a partir de la aplicación de la disposición del artículo 13 de la Carta, la cual preconiza el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, con una serie de elementos centrales que están ampliamente expuestos a lo largo del documento de lineamientos del Gobierno Nacional para este Plan.

Además del contenido dispositivo de los derechos estrictamente constitucionales, la Carta Política dotó de gran relevancia a los Derechos Humanos previstos en los tratados internacionales, (tanto del ámbito de la ONU como del sistema interamericano de protección de derechos

humanos, alojado en la OEA), ratificados por el Congreso de la República. A partir de ello y con el objeto de interpretar el artículo 93 y 94 de la Constitución, lo contenido en estos tratados será, de una parte, vinculante para el Estado colombiano y prevalente frente al orden interno y de la otra, un criterio interpretativo obligatorio de todos los derechos que están previstos en la propia Constitución⁷.

De esta manera, las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, en virtud de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, son incorporadas a la normatividad interna y serán entonces una fuente de derecho de gran reconocimiento para las autoridades.

En este sentido, tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH⁸) como el Derecho Internacional Humanitario (DIH⁹), adquieren en el sistema legal colombiano capital importancia

para conducir las actuaciones de los poderes públicos, los órganos de control, la gestión de las autoridades independientes y en general, la actuación de la colectividad.

El seguimiento a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, y de hecho por todos los países que se suscriben a los compromisos de los sistemas de protección, se realiza a partir de una compleja estructura institucional desplegada tanto en la ONU como en la OEA; de esta manera, dichas Organizaciones Internacionales han diseñado distintos mecanismos de protección de derechos que tienen como propósito orientar a los Estados en el cumplimiento de los derechos previstos en los tratados y, eventualmente, contribuir a la reparación de las víctimas a través de la activación de la justicia internacional cuando se producen vulneraciones a los derechos humanos o infracciones al DIH¹⁰.

7 En desarrollo de ello, la Corte Constitucional, a partir de una amplia jurisprudencia, incorpora a la tradición jurídica constitucional la figura del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en sentido amplio, lo cual ha permitido promover el desarrollo progresivo de los derechos humanos y lograr que exista compatibilidad normativa entre el marco interno y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Ver a manera de ejemplo ilustrativo las sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia (Corte Constitucional de Colombia, 1995, 1998a, 1999b, 2003).

8 Entendido como el Sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre Estados de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y la protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional de Estados en su conjunto (Villan Durán, 2006, p. 1028).

9 Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, el DIH se puede definir como: “un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados” (CICR. Servicio de asesoramiento en Derecho internacional humanitario, 2004).



10 Esta breve introducción teórica no pretende hacer un recuento de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos dado que el carácter de este documento no es doctrinal.

Las distintas recomendaciones de los órganos de seguimiento de los sistemas universal y regional interamericano, tienen como propósito ser las pautas para la construcción de componentes, estrategias, lineamientos y acciones en favor de la plena de satisfacción de los derechos humanos, tal y como se propone en el presente documento de lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los DDHH.

1.2 ¿Qué es un PNADDH y cuál es el origen del compromiso de formularlo?

El origen de los Planes Nacionales de Acción en DDHH radica en la Conferencia de las Naciones Unidas llevada a cabo en Viena, Austria, celebrada desde el 14 y hasta el 25 de junio de 1993 donde se determinó la necesidad de articular este tipo de políticas para mejorar la promoción y protección a los DDHH (Conferencia Mundial de

Derechos Humanos, 1993). En esta conferencia, las Naciones Unidas instan a los Estados parte a formular planes nacionales de acción y Colombia se suma a este compromiso. Adicionalmente, en el 2002 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU elaboró un Manual para la construcción de Planes de Acción de Derechos Humanos (*Handbook*) que contiene las guías y directrices para formular este tipo de instrumentos de conformidad con los contextos nacionales de cada país.

En Colombia el compromiso de realizar dicho PNADDH quedó consagrado en Planes Nacionales de Desarrollo de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018. En virtud de ese compromiso, se entabló un proceso de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de DDHH, fruto del cual se emitió la política pública de Estado en materia de DDHH: la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 – 2034. De ese proceso de diálogo con sociedad civil también surgió una Declaración Conjunta firmada el 23 de octubre de 2018 entre la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Instancia de Coordinación del Plan, conformada por más de 93 organizaciones sociales, cuya naturaleza será explicada más adelante. Igualmente, el compromiso de realizar un PNADDH responde al cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acto legislativo 02 de 2017), específicamente en el punto 5.2.3., que corresponde al diseño, elaboración y ejecución de un PNADDH.

Por último, el compromiso de formular un PNADDH en Colombia responde a las recomendaciones internacionales que se han hecho por parte de organizaciones especializadas en DDHH a nivel global y regional. Por ejemplo, en noviembre de 2018 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reiteró la importancia de lograr la expedición del PNADDH como mecanismo para facilitar la preparación de Colombia, de cara a su próximo Examen Periódico Universal (EPU) a finales de 2022.

1.3 Objetivos

El objetivo general acordado con las organizaciones sociales para el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADDHH) es “*garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones responsables de su garantía, a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como la ratificación y el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales y las recomendaciones de los organismos del sistema internacional de los Derechos Humanos*”.

En ese sentido, los objetivos específicos de este documento de lineamientos y acciones del Gobierno Nacional son:

- Presentar los aspectos generales referentes a su justificación, marco conceptual y demás contenidos generales.
- Enunciar los principales antecedentes normativos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, así como las observaciones y recomendaciones específicas emitidas por los organismos de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los Derechos Humanos.
- Exponer los resultados de la estrategia complementaria de participación multicanal con enfoque diferencial, poblacional y territorial para la construcción del PNADDHH que se hizo con entidades públicas, comunidad internacional y diferentes sectores de la sociedad civil.
- Presentar un balance de la situación de Derechos Humanos en Colombia a partir de una revisión de fuentes nacionales e internacionales en cada uno de los componentes propuestos.
- Identificar las estrategias, acciones y entidades responsables en cada uno de los componentes, verificando el cumplimiento de los estándares internacionales y nacionales en Derechos Humanos, así como las medidas adelantadas para enfrentar los desafíos asociados a la pandemia del COVID-19.

1.4 ¿Qué contienen los lineamientos?

Este documento de lineamientos y acciones contiene diez (10) componentes (los nueve subsistemas de Derechos Humanos y adicionalmente el componente de Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH) y para cada uno de ellos se vienen priorizando las estrategias extraídas de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 y otras fuentes recogidas del Sistema Universal e Interamericano para los Derechos Humanos¹¹, según sus niveles de importancia y gobernabilidad (metodología IGO). Las estrategias categorizadas como “inmediatas” y “retos” son las registradas en la matriz anexa de estrategias y acciones, producto de la identificación y concertación entre entidades del gobierno nacional (Ministerios, entidades adscritas y vinculadas) que tienen dentro de su misionalidad actividades transversales para el respeto y garantía de los DDHH. Fruto de este ejercicio, se logró la identificación de 226 acciones en diez componentes que involucran a 41 entidades del Estado.

De igual manera se incorporan otras acciones que si bien no están concertadas con las entidades, proyectan acciones que deben implementarse teniendo en cuenta las recomendaciones internacionales, razón por la cual se han de tener como marco de referencia. El desarrollo de estos componentes tendrá un enfoque de género, étnico y campesino, así como una estrategia de presencia territorial y diferencial, según grupos poblacionales.

Las acciones definidas contendrán unos indicadores trimestrales que permitirán monitorear los avances en la implementación de las acciones preestablecidas para el respeto y garantía de los DDHH. Este seguimiento será realizado por el Sistema Nacional de Información para los DDHH y el DIH que lidera la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

¹¹ Véase acápite de *Fuentes para considerar en la construcción del PNADDHH*.

Se resalta que, por instrucciones del señor Presidente de la República, los lineamientos, estrategias y acciones para el respeto y garantía de los DDHH han sido previamente concertadas con funcionarios delegados de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Consejería para la Seguridad Nacional, Consejería para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Adicionalmente, existió un proceso de articulación con Vicepresidencia de la República y antes de control como la Procuraduría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

Los “**Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022**” se articulan con las demás políticas públicas del Estado relacionadas con la promoción, respeto y protección de los DDHH en la medida que estas deben ser incorporadas de manera transversal en todo el accionar de las entidades en cada uno de los sectores. Así, por ejemplo, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación lidera la implementación de la Política de “*Paz con Legalidad*” que focaliza su accionar en el cumplimiento de los derechos de las víctimas y el apego a la legalidad de quienes están en proceso de reincorporación («Presentación de la Política de Estabilización “Paz con Legalidad”», 2018). En ese orden, los lineamientos se articulan con la Política de Paz con Legalidad, por cuanto fortalece las acciones para promover el respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos de las víctimas, personas en proceso de reincorporación, personas reincorporadas y los líderes y lideresas sociales del programa de sustitución de cultivos PNIS y; el desarrollo integral con enfoque de justicia rural y protección de derechos.

Tanto los “**Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022**”, como la *Política de Paz con Legalidad* buscan reforzar la protección a los DDHH, así: el primero se formula de forma articulada con las demás políticas de Estado relacionadas con la promoción a los DDHH

en todo el territorio nacional y para toda la población, mientras que la segunda busca el desarrollo rural focalizado en 170 municipios priorizados, para beneficiar a 6.6 millones de habitantes, al tener una afectación especial por la violencia en el país (Agencia de Renovación del Territorio, s. f.). Adicionalmente, los lineamientos y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos se encuentran incluidos como acciones para fortalecer la prevención y protección a los DDHH, en el capítulo 5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016.

De igual forma el documento de “**Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022**” es armonizado con el accionar de las directrices condensadas en: I) *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*; II) *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*; III) *Paz con Legalidad y Ruta Futuro*; IV) *Plan de Atención Oportuna, PAO*; y V) *Política integral para la prevención y protección de las mujeres líderes y defensoras de DDHH*. Es de recordar que estos instrumentos de política pública se elaboraron con enfoque de DDHH y, además, fijan las directrices para responder de forma integral a los actores y condiciones generadoras de violencia.

Los “**Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022**” se constituye en diez componentes los cuales se definen en atención a la imperiosa necesidad de promover una cultura en DDHH que propicie nuevos paradigmas en las relaciones sociales y su identidad con las instituciones, fruto de la participación de todos los sectores de la sociedad. Para lo anterior, se priorizaron diversos factores estratégicos relacionados con el goce efectivo de derechos para todos los grupos poblacionales y en todas las regiones tanto en lo urbano como en lo rural, enfatizando la necesidad de articular acciones de forma multidimensional y multisectorial, en todos los niveles del gobierno.

1.5 ¿Por qué hablar de derechos económicos, sociales, culturales y colectivos (DESCC)?

El alcance respecto de la conceptualización de los DESC, así como la manera de establecer las obligaciones de los Estados frente al goce efectivo de los mismos, se da a partir de dos instrumentos internacionales, como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH), en sus artículos 22 a 27 y el Pacto Internacional de DESC (PIDESC) suscrito en 1966, con entrada en vigor en 1976, los cuales fueron desarrollados en el sistema regional a través del Protocolo de San Salvador, suscrito en 1988 con entrada en vigor en 1999. La Constitución Política de Colombia los incorpora en el Título II, Capítulo 2, Arts. 42 a 77.

En el PIDESC, el artículo 12 se refiere al deber de los Estados de reconocer el derecho de las personas al disfrute del más alto nivel de salud física y mental y dentro de este señala el ambiente como un elemento integral del derecho a la salud más no como un derecho con alcance propio. Es el Protocolo de San Salvador el que lo desarrolla de forma independiente, cuando refiere en su artículo 11 el derecho a un medio ambiente sano; sin embargo, su planteamiento va de la mano con la protección y preservación del ambiente y la prestación de los servicios públicos, asuntos todos que, para el caso del ordenamiento jurídico colombiano, quedaron claramente reconocidos como derechos colectivos, más no DESC.

Dando alcance a las particularidades del marco jurídico colombiano, especialmente en atención a lo dispuesto en la Constitución Política (Título II, Capítulo 3, Arts. 78 - 82) y la consecuente reglamentación del artículo 88 superior, a través de la Ley 472 de 1998, se incorporan al ordenamiento los llamados derechos de tercera generación o derechos de solidaridad, cuya protección se surte a través de la acción popular como mecanismo idóneo de protección de esa categoría específica a la que pertenece el medio ambiente sano (Ley 472 de 1998, Art. 4º). Sin embargo, los derechos colectivos incluyen no solo el medio ambiente sino también temas de infraestructura de servicios

públicos, acceso eficiente a servicios públicos, protección del patrimonio histórico y cultural, la seguridad y salubridad pública, entre otros de especial relevancia en el contexto del acceso y goce efectivo de DDHH. La jurisprudencia constitucional se ha manifestado en la misma línea con la naturaleza jurídica de los derechos colectivos (Corte Constitucional de Colombia, 1999a, 2000, 2004b, 2004a), basándose en la noción de interés público y el principio de solidaridad para explicar su alcance difuso en cabeza de todas las personas.

Es importante tener presente que los derechos colectivos son de todas las personas no de colectividades o grupos específicos; sobre esa base, por ejemplo, no se debe hablar de “protección de los derechos colectivos de los grupos étnicos”, sino de “protección de derechos colectivos y de los derechos de los grupos étnicos”, al tratarse de dos categorías derechos y contextos jurídicos diferentes. Los derechos de los grupos étnicos son derechos que ellos tienen por su condición, pero no son los derechos colectivos de la carta política, los cuales se refieren a aquellos de titularidad colectiva, amplia o difusa que supera el espectro individual.

1.6 ¿Cuáles son los aliados estratégicos?

Durante el proceso de construcción de los “Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022” el gobierno nacional contó con el apoyo de USAID/OIM quienes han brindado cooperación técnica y financiera, Universidad del Rosario que funge como par académico y estructurador del proceso metodológico, Fundación Más x TIC expertos en tecnología e infraestructura digital para los talleres y sistematización de la fase de participación. Ahora bien, existen otros actores estratégicos que han acompañado la ruta de trabajo para la estructuración de los “Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”:

- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría General de la Nación
- Contraloría General de la República
- Fiscalía General de la Nación
- Congreso de la República
- Sala de Gobierno de la Rama Judicial
- Tribunal de Justicia y Paz
- Jurisdicción Especial para la Paz
- Alcaldes y gobernadores
- Federación de Departamentos
- Federación de Municipios
- Asocapitales
- Federación nacional de personerías de Colombia –FENALPER
- Organismos de acción comunal
- Sociedad civil, Instancia de coordinación (93 organizaciones sociales), Sector religioso y Sector privado
- Comunidad internacional

1.7 Enfoque diferencial e interseccional

1.7.1 Interseccionalidad: más allá de la vulnerabilidad

En las democracias actuales uno de los mejores vehículos para alcanzar la igualdad no sólo desde el punto de vista formal sino material, ha consistido en la adopción de tratos diferenciados admisibles; estos son por lo regular razonables y objetivos y se fundamentan en fuentes normativas. Estas diferencias de trato dan origen al enfoque diferencial, el cual tiene por objeto primordial mejorar las condiciones de disfrute de los derechos de aquellos grupos y/o personas que se consideran vulnerables o destinatarios de especial protección por parte de los ordenamientos jurídicos (Forero-Salcedo, 2019, p. 51).

En el caso colombiano han sido múltiples los pronunciamientos que desde la jurisprudencia han exigido el ajuste de las condiciones generales para la implementación de las medidas diferenciadas en favor de grupos históricamente discriminados o excluidos. De estas experiencias, es pertinente recordar las acciones tendientes a incorporar en la política

pública o en la acción estatal, el enfoque de género (Corte Constitucional de Colombia, 2018a), acciones en favor de los niños, niñas y adolescentes (Corte Constitucional de Colombia, 2018b), adultos mayores (Corte Constitucional de Colombia, 2017d), miembros de comunidades indígenas (Corte Constitucional de Colombia, 2015), afrodescendientes (Corte Constitucional de Colombia, 2016c), población LGTBQ+ (Corte Constitucional de Colombia, 2016b), personas desplazadas (Corte Constitucional de Colombia, 2004c), migrantes, refugiados y solicitantes de asilo (Corte Constitucional de Colombia, 2017c), habitantes de calle (Corte Constitucional de Colombia, 2005), población carcelaria (Corte Constitucional de Colombia, 2013), entre otros.

Además de lo anterior y reconociendo la importancia que ha tenido este enfoque en el derecho interno colombiano para desarrollar políticas compatibles con los desafíos actuales de los DDHH, en los presentes lineamientos, la apuesta del Estado colombiano se enfocará hacia el reconocimiento de la interseccionalidad. Sobre el particular, acoge los aportes de los sistemas de protección de DDHH en esta materia, por un lado, y los adelantos del Sistema de Protección Interamericano de DDHH, por el otro. En concreto, el Sistema Interamericano despliega esta noción en varios de los informes temáticos que se emiten a partir de su labor de monitoreo y evaluación a los DDHH, en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados que integran el SIDH, tales como la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, entre otros.

Frente al concepto de interseccionalidad es importante tener presente que no existe una definición consensuada, dado que su origen proviene de los movimientos feministas estadounidenses tempranos y trata de justificar la afectación a los DDHH cuando concurren los factores de género, raza y condición económica. Pese a lo anterior, la noción se ha expandido hacia otros contextos, disciplinas y realidades, dando

paso a una utilización más amplia en escenarios donde se puede configurar una sumatoria de situaciones que agraven la vulnerabilidad (Zapata Galindo, Cuenca, & Puga, 2014, pp. 23-24).

Para aproximarse a la importancia de abordar las acciones en favor de los grupos de especial protección es propicio tener presente que la interseccionalidad es entendida como: “una metodología de análisis de la discriminación que supone la comprensión de la violencia de la que es víctima una población o grupo desbordando la esfera de la individualidad, de tal modo que sea posible identificar que las razones de la exclusión en contra de los colectivos, no sólo se produce a partir de la existencia de un vector u obedecen a un solo eje concreto, sino que se conjugan por lo regular a una serie de factores no muy explícitos que agudizan la desigualdad” (Spade, 2013, p. 1033).

Para el autor antes reseñado, varios grupos suelen verse afectados por la sumatoria de factores que imponen barreras a sus derechos, entre ellos, las personas en condición de pobreza, con discapacidad, las mujeres, las personas transgéneros y con identidad sexual diversa, los inmigrantes, entre otros (Spade, 2013, p. 1034). De esta manera, es posible observar que el concepto es susceptible de ser aplicado a diversas situaciones en las que se configura la exclusión, pese a que haya tenido un origen en la diada configurada por el género y la raza.

Por su parte, en el Sistema Interamericano se ha acogido esta metodología de análisis para comprender de una manera más integral la discriminación en los casos en los que se presentan concurrencia de elementos o situaciones que afectan de manera transversal el acceso a los derechos y cuando existen condiciones particulares de exclusión que han sido históricas y ubican a las personas en una posición agravada de desventaja. Sobre el particular, expresa la CIDH que “(...) la intersección de identidades y riesgos pueden acentuar vulneraciones de DDHH contra personas, grupos y colectividades en especial situación de vulnerabilidad y discriminación histórica en el hemisferio” (CIDH, 2019a, p. 38).

Si bien este dinamizador y enfoque apenas se está abriendo camino en el derecho interno, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha efectuado pronunciamientos aplicando la noción, tal y como ha sucedido en casos relativos a los derechos de las trabajadoras sexuales (Corte Constitucional de Colombia, 2019a) y población LGBTIQ+ (Corte Constitucional de Colombia, 2019b, 2020). En estos casos, se ha llegado a la conclusión de que la vulnerabilidad de sujetos de especial protección desborda el marco de las medidas diferenciadas y que la combinación de factores constitutivos de discriminación eleva el nivel de dificultad para alcanzar la igualdad e impide el pleno ejercicio de los derechos.

1.7.2. Grupos específicos del enfoque diferencial e interseccional

Este documento busca desarrollar el marco normativo contenido en el catálogo de derechos previsto en la Constitución Política de 1991¹² y en los progresos derivados de los sistemas de protección internacional a los que Colombia pertenece, estos son, el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de DDHH, así como el Plan de Acción de Viena de 1993, en relación con el DIH, el cual o manifiesta su preocupación por las violaciones a los derechos humanos, particularmente, mujeres, niños, niñas, ancianos y discapacitados.

Bajo este presupuesto es importante tener presente que las gestiones que enuncian los presentes lineamientos responden de manera coherente a un ejercicio de diseño y construcción en cascada de diez componentes, que, a su vez, están integrados por lineamientos, estrategias,

¹² En la Constitución de 1991 es amplio el listado de derechos, el cual inicia con la categoría de los derechos fundamentales, prevista entre los artículos 11 al 41; en seguida, prevé los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos entre el artículo 42-77; y finalmente, desarrolla los derechos colectivos, los cuales están presentes del artículo 78 al 82. Adicional a esto, vale decir que el catálogo de derechos se integra también con los elementos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en interpretación de los artículos 93 y 94 de la Carta (Corte Constitucional de Colombia, 1992a, 1995, 1997, 1998a, 2001, 2002)



problemáticas y/o retos, objetivos, indicadores de gestión, definición de línea base, metas, acciones y entidades responsables.

De esta manera, conviene visibilizar a los destinatarios de los **“Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”**, los cuales, según un criterio amplio, serán: toda persona sometida a la jurisdicción del Estado colombiano. Lo anterior tiene como sustento que la mayor parte de los derechos previstos en el marco nacional se redactan a través de pronombres indeterminados como lo son “toda persona”, “nadie”, “ningún” y son escasas las restricciones que se formulan en función a la acreditación de la nacionalidad o la ciudadanía¹³. De esta manera, tanto nacionales como extranjeros, podrán disfrutar de las iniciativas que emprenda el Estado colombiano a la luz de sus instrumentos de política pública, salvo las limitaciones impuestas por la ley.

Conviene recordar que, en aplicación del derecho a la igualdad y de la prohibición de discriminación, tal y como está previsto en el artículo 13 de la

¹³ Sobre este aspecto es pertinente hacer alusión a los derechos políticos previsto en el artículo 40 de la C.P/91, la libertad de circulación del artículo 24 principalmente.

Carta Política, se predica de todas las personas y al mismo tiempo, se enuncian una serie de motivos prohibidos, tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, religión, opinión política o filosófica, que resultan ser coincidentes con algunos de los expuestos en el esquema internacional¹⁴. Por su parte, para que las acciones tendientes a lograr la realización de la igualdad real y efectiva, arrojen resultados, es imperativo que se adopte una serie de medidas diferenciadas que desbordan la igualdad formal y se justifican a partir del desarrollo e implementación de las medidas de acción positiva (Navarro Barahona, 2007, p. 110) o medidas afirmativas (Begné, 2012, p. 13). Esto en favor de grupos o colectivos de personas que han sido históricamente discriminados, desde donde se deriva su vulnerabilidad por las barreras que existen para el acceso a sus derechos.

¹⁴ Cabe señalar que parte de las categorías sospechosas por los que no se puede discriminar dentro del Estado colombiano, guardan relación con los previstos en los tratados de derechos humanos, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. De todas maneras, no se puede olvidar que los distintos mecanismos de protección que integran los sistemas internacionales han reiterado la importancia de que se amplíe esta noción en el derecho interno acogiendo de manera integral los parámetros previstos por el DIDH.

1.7.3 Grupos destinatarios: una apuesta hacia la inclusión y el respeto por la diversidad

El gobierno nacional a través de los *“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”* recoge las iniciativas y propuestas expuestas de la sociedad y ciudadanía en general. Con lo anterior, se ha identificado en los procesos de participación para la construcción del PNADDHH (2018 y 2021) la necesidad de impulsar acciones para combatir la discriminación y la estigmatización de la población en situación de vulnerabilidad. Es por ello que los *“Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021- 2022”* promoverán la implementación de acciones con enfoque diferencial e interseccional.

De este modo, los *“Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”* deberán ser apropiado e implementados por las entidades de gobierno nacional y territorial y ciudadanía en general; sin embargo, los objetivos, lineamientos, acciones y metas, buscarán focalizar acciones que beneficien en particular en los siguientes grupos poblacionales:

- Líderes sociales, sindicales, comunitarios y, personas y organizaciones defensoras de DDHH.
- Población víctima.¹⁵
- Mujeres.
- Personas LGBTIQ+ y con orientación e identidad sexual diversa.
- Población rural y campesina.

¹⁵ Sobre el concepto de víctimas del conflicto armado interno, para efectos de este documento se tendrá en consideración la definición aportada por la Ley 1448 de 2011, la cual dispone lo siguiente. Artículo 3º: 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 1o 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.

- Personas privadas de la libertad.
- Personas afectadas por el VIH.
- Niños, niñas y adolescentes.
- Jóvenes.
- Iglesias y credos religiosos.
- Organismos de la acción comunal.
- Miembros de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y población romaní.
- Adultos mayores.
- Población con discapacidad.
- Habitantes de calle.
- Personas en situación de desplazamiento interno.
- Personas en situación de movilidad humana transfronteriza (migrantes económicos, solicitantes de refugio, solicitantes de asilo, personas en posible condición de apatridia y apátridas)
- Personas afectadas por el COVID-19¹⁶.

Cabe señalar que los grupos antes reseñados no constituyen un listado exhaustivo, sino que responde a un carácter enunciativo, dado que pueden surgir subgrupos vulnerables o de especial protección, en función del dinamismo de los DDHH y las necesidades particulares tanto en el derecho interno como en las normas internacionales.

Frente a los grupos anteriormente mencionados, es importante resaltar algunos enfoques particulares que contiene el presente documento, que son entendidos como lineamientos especiales que se desarrollarán de forma explicativa a continuación, pero que se ven reflejados en las estrategias y acciones de los presentes lineamientos de forma transversal a sus componentes.

¹⁶ Las personas afectadas por el COVID-19 se incluyen en este segmento, debido a que, bajo la amplia interpretación efectuada por la CIDH, la situación de salud pública mundial se constituye como un agravante para el acceso a los derechos de las personas vulnerables y que han sido históricamente discriminadas. De esta manera, para poder superar las barreras y hacer exigibles los derechos, se hace necesario que los Estados adopten una serie de medidas particulares para reducir el impacto de la pandemia para estas personas (CIDH, 2020).

Población víctima

El enfoque de derechos de las víctimas reconoce a las víctimas de las vulneraciones contempladas en el art. 3 de la ley 1448 de 2011 como sujetas de un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición. A nivel internacional, el Plan de Acción de Viena de 1993, ha reconocido que las víctimas de violaciones a los DDHH y al DIH deben contar con recursos eficaces para su protección, así como deben ser asistidas por las organizaciones humanitarias con rapidez y seguridad.

Valga recordar que en atención a los lineamientos trazados por la Sentencia T-025 de 2004, las víctimas como sujetos de especial protección constitucional, requieren una protección reforzada por medio de los mecanismos de justicia transicional, en atención a que constituyen un amplio segmento de la población colombiana, cuyos derechos son de carácter prevalente. En tal sentido, la citada Ley 1448 de 2011 o

“Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, fue implementada como política pública, por un lapso determinado, para hacerle frente a “(...) infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos” (art. 3), que condujeron a situaciones como desplazamiento, desaparición forzada, despojo, afectaciones a la vida y a la integridad personal, entre otras situaciones a las que fueron sometidos diversas personas, en especial en zonas apartadas.

Durante los 10 años de implementación de la Ley 1448, se destaca el diseño y desarrollo de herramientas de información que han consolidado el *Registro Único de Víctimas (RUV)* y la *Red Nacional de Información (RNI)*; la conformación de escenarios propicios para la participación de las víctimas y representación de la población desplazada; la definición de mecanismos para brindar garantías a la participación; y la creación de mecanismos para propender por una mayor incidencia en las políticas públicas. Para la construcción y seguimiento a los indicadores de *“Goce Efectivo de Derechos”*, se dispuso el *Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas*.



En materia de reparación colectiva 765 sujetos se encuentran incluidos en el RUV (diciembre 2020), lo que da la posibilidad de avanzar en la formulación e implementación de su plan integral de reparación colectiva (PIRC). En materia de reparación integral individual, se ha otorgado la indemnización administrativa a más de 1.107.953 personas, (13.5% de la población víctima). Además, el Gobierno ha dado acompañamiento en las medidas de retorno y reubicación, ha prestado atención psicosocial, y ha adelantado acciones para el cumplimiento de las medidas de satisfacción y reparación simbólica, y garantías de no repetición. Sin embargo, aún persisten víctimas que no han accedido a las medidas dispuestas en el marco legal, hay limitaciones y retos que implican avanzar de manera acelerada en la garantía de derechos.

El gobierno del presidente Iván Duque prorrogó la vigencia de la Ley 1448 de 2011, establecida por el Congreso de la República mediante la Ley 2078 de 2021 por 10 años más, extendiendo su vigencia hasta el 11 de junio de 2031, así como los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Finalmente, a través de la adopción del CONPES 4031 de 2021 *“Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”* que busca mitigar las afectaciones a la vida e integridad personal, se pretende mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas y avanzar en su reparación integral, así como afianzar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública de víctimas.

Líderes sociales y Defensores/as de DDHH

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales emitió el *“Informe Anual 2020 de Homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia”*. Este informe documenta la correlación positiva de los homicidios con la presencia de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO), sumado al desarrollo de economías ilícitas relacionados con el narcotráfico y extracción ilícita de minerales.



Producto de ese estudio la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales expone la gestión de entidades del gobierno nacional y algunas del Estado tendientes al respeto y garantías de los derechos de los líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia.

Vale la pena reconocer la complejidad y agudización del fenómeno de agresiones contra esta población, que demanda acciones coordinadas y articuladas de parte del conjunto de las entidades del Estado y estudiar la posibilidad de recoger los valiosos aportes de las organizaciones sociales en lo que tiene que ver con iniciativas propias en materia de protección.

Sumado a lo anterior la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales en el citado informe emitió 14 recomendaciones enfocadas a prevenir y proteger los derechos de los líderes sociales y defensores derechos humanos; así como a investigar, judicializar y sancionar la vulneración a sus derechos. Vale anunciar, que estas recomendaciones se encuentran armonizadas con los estándares emitidos por el Sistema Universal e Interamericano para la protección de los derechos humanos.

A continuación, se relacionan las recomendaciones previamente expuestas:

- Focalizar los esfuerzos de respeto, prevención, protección, investigación, judicialización y sanción, en aquellos municipios y territorios donde se identifica un mayor riesgo de ocurrencia de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. Lo anterior, conforme al índice de probabilidad de afectación y de materialización de riesgo de líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia.
- Promover la creación de un sistema único del Estado colombiano para el análisis de contexto, la identificación, monitoreo, seguimiento y verificación de las agresiones contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

- Asistir técnicamente a entidades territoriales (departamentos y municipios), siendo sus autoridades quienes más cerca se encuentran de las dinámicas, actores y hechos, para así diseñar conjuntamente estrategias de protección y mitigación del riesgo de defensores de derechos humanos y líderes sociales. Fortalecer este esfuerzo en las zonas de frontera.
- Diseñar e implementar la Política Pública de Respeto y Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, manteniendo sus principios de participación y concertación, con enfoque diferencial (étnico y de género) y territorial.
- Revisar y ajustar la metodología de seguimiento de las acciones para la mitigación de los riesgos advertidos y el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- Profundizar en el enfoque de género en la protección de líderes sociales y defensores/as de derechos humanos, puesto que los factores de riesgo pueden manifestarse de diferentes formas, según la identidad de género de las víctimas; en especial, en espacios legales como la Comisión Nacional de Garantías a la Seguridad, la Mesa Nacional y Territorial de Garantías, el Programa de Garantías para Mujeres Líderesas, el Plan de Acción Oportuna, y el CERREM Especial de Mujeres, entre otros; en especial lo referido a sus procesos de participación y decisión.
- Focalizar acciones para la protección colectiva, con enfoque diferencial, considerando usos, costumbres y dinámicas internas de las comunidades étnicas indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rrom, estableciendo mejores estrategias de colaboración con las autoridades de los territorios con autonomía respecto a la justicia ordinaria, para mitigar el riesgo de ingreso de actores armados a estos territorios.
- Continuar con la implementación de los lineamientos en materia de investigación y judicialización a los responsables de homicidios y amenazas contra defensores de derechos humanos y líderes sociales por parte de la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, promover el trabajo conjunto con la Rama Judicial para la lucha contra la impunidad en los delitos de homicidio y otras agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, y apoyar la creación de institucionalidad en los territorios más afectados.
- Tener de presente, el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política (Decreto 895 de 2017), la Comisión de Garantías de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017), el Decreto 660 de 2018 sobre protección colectiva a comunidades en alto riesgo y el Plan de Acción Oportuna (PAO), y la Mesa Nacional y Territorial de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales.
- Implementar campañas de difusión para la promoción de la cultura por los derechos humanos, resaltando los derechos y los deberes, reconociendo la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia.
- Establecer acciones que vinculen al sector privado en las regiones en pro del respeto, y la garantía de derechos de los líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia.
- Identificar buenas prácticas nacionales e internacionales enfocadas al respecto, prevención y protección de los líderes sociales y defensores/as de derechos humanos que puedan ser replicadas indistintamente en los territorios con mayor probabilidad de riesgo de afectación.

Mujeres

El enfoque de género es una herramienta de análisis que permite identificar que las diferencias entre mujeres y hombres existen no solo a nivel biológico sino también por las diferencias socio-culturales asignadas a cada género. Su aplicación permite comprender cómo se produce la discriminación hacia las mujeres y cómo hacer para transformarla. Pues bien, el enfoque de mujeres busca incorporar en este documento las experiencias diferenciadas de hombres y mujeres en el *Goce Efectivo de sus Derechos*. En el caso específico de las mujeres, la actual

administración ha adoptado como uno de los principales pilares de su política de gobierno la promoción de la equidad, el emprendimiento y la seguridad de las mujeres.

El reconocimiento de las mujeres como actores sociales vitales y como agentes de desarrollo, expresa el compromiso del Estado colombiano de velar por la inclusión del enfoque de género y goce de los derechos de las mujeres. La incorporación del análisis de género ayuda a intervenir y transformar las realidades sociales actuales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo. Esta estrategia busca atender las necesidades específicas y diferenciales de las mujeres, en relación con la superación de la desigualdad, la eliminación de las diversas formas de discriminación y violencia, transformando y empoderando su posición en la sociedad.

El desarrollo progresivo de los Derechos Humanos en cuanto al reconocimiento de las necesidades especiales de las mujeres, ha traído repercusiones en el DIH, por cuanto ha generado el debate académico y jurídico en torno a las violencias que las mujeres sufren de manera particular. Por este motivo se ha venido reforzando la institucionalidad y estructura programática de modo tal que se preste particular atención a los derechos de las mujeres como sujetos de especial protección constitucional, en armonización con la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* de 1993. El Plan de Acción de Viena ha manifestado que las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz.

En el PND 2018–2022 se reconocen los derechos de las mujeres de manera protagónica, a través del Pacto Transversal de Equidad para las mujeres. El énfasis está en propiciar escenarios de participación y liderazgo político, promover su participación para el desarrollo rural, garantizar una vida libre de violencias, reducir los embarazos en adolescentes, fomentar el empoderamiento económico, etc. De esta forma, la protección y respeto de los DDHH de las mujeres se encuentra de manera transversal en todos los componentes de este documento. En este contexto, es importante resaltar que la Vicepresidencia de la República ha liderado todo el componente de Equidad para las Mujeres a través de una estrategia multidimensional y multisectorial, en conjunto con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual ha adelantado acciones muy importantes en materia de protección y garantía efectiva de los Derechos Humanos para la mujer como lo son: I) Fortalecimiento de la asistencia técnica a nivel nacional y territorial para promover la transversalización del Enfoque de Género, II) Consolidación del Observatorio de Asuntos de Género (OAG) y III) Consolidación de la Iniciativa Nacional para la Equidad, el Emprendimiento y la Seguridad de las Mujeres en la Ruralidad, entre otras.

Además de ello, teniendo en cuenta los pronunciamientos tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas de Naciones Unidas, relativas a que se incluya a las mujeres de diversos grupos y orígenes en las decisiones que se adopten a nivel local, nacional e internacional para hacer frente a la pandemia de COVID-19, el Gobierno Nacional adelantó las varias acciones. Por ejemplo, la Fiscalía General de la Nación priorizó las investigaciones relacionadas con violencia basada en género durante el periodo de aislamiento preventivo, con el propósito de avanzar en la efectiva judicialización de los

responsables; se adoptaron medidas para la protección de las mujeres ante los riesgos de violencia intrafamiliar con la prestación del servicio de las Comisarías de Familia; la Vicepresidencia la República logró sacar adelante la propuesta de coalición latinoamericana para empoderar a las mujeres en medio de crisis por COVID-19; mediante el Decreto 810 de 2020, el Gobierno Nacional creó un patrimonio autónomo dirigido a promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres y el Ministerio de Agricultura lanzó proyectos dirigidos a fortalecer las oportunidades para mujeres rurales; entre otras.

Población LGBTIQ+ y con orientación e identidad sexual diversa

Referente al sector poblacional LGBTIQ+ y personas con orientación sexual e identidad de género diversas, este documento ha tomado como referencia los principios de Yogyakarta, que si bien no han sido firmados por el Estado colombiano a nivel internacional, sirven como un referente o una guía orientadora sobre el respeto y la garantía de los derechos de esta población.

Es de resaltar que en el marco del Decreto 762 de 2018 se adopta la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTIQ+ y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Esa política contiene además su propio Plan de Acción con actividades concretas; por ejemplo, en 2020, el Ministerio del Interior asistió técnicamente a 28 entidades territoriales en programas de prevención y promoción de DDHH en relación con los sectores LGBTIQ+ y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Pueblos y comunidades étnicas

El respeto y garantía de la diversidad étnica y cultural representa uno de los valores constitucionales más importantes de Colombia. La

adopción de medidas orientadas a garantizar la protección y pervivencia de los pueblos y comunidades étnicas involucra uno de los desafíos más importantes para el país. Es por esto, que el PND 2018–2022 se refiere a la importancia de preservar los derechos territoriales, el respeto por la diversidad y la no discriminación, acceso a agua potable y saneamiento básico, escolarización, servicios de salud, inclusión productiva, mejora de la situación nutricional, generación de ingresos y transversalización del enfoque diferencial.

A nivel sociodemográfico, el total de la población indígena corresponde a 1.905.617 personas (4,4% del total de la población general), distribuidos en 115 pueblos y 13.200 comunidades y resguardos. Por su parte, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP) representan el 9,34% de la población nacional, correspondiente a 4.671.160 personas, organizados en 943 consejos comunitarios y organizaciones de base (Ministerio del Interior, 2020). El pueblo Rrom o gitano está conformado por un total de 2.649 personas, agrupadas en más de 24 Kumpanias¹⁷ (Censo Nacional de población y Vivienda, 2018). En conjunto, los pueblos y comunidades étnicas representan más del 13,63% del total de la población colombiana.

Históricamente, los pueblos y comunidades étnicas han sido víctimas de violencias, actos de estigmatización y discriminación que han puesto en riesgo su pervivencia física y cultural. Las luchas históricas en defensa de su vida e integridad como poblaciones étnicamente diferenciadas condujeron a su reconocimiento como sujetos colectivos de derecho, amparados en el marco universal de los Derechos Humanos como grupos de especial protección. Los derechos colectivos de las comunidades étnicas constituyen el tránsito de una visión

¹⁷ Tomado de: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_congreso_2019_2020_-_ministerio_del_interior_version_final-comprimido.pdf

netamente individual a una dimensión colectiva de los Derechos Humanos¹⁸. Para el caso de las minorías étnicas, el principio rector frente al reconocimiento de sus derechos es la autodeterminación.

Uno de los precedentes más importantes en el reconocimiento de los pueblos y comunidades étnicas como sujetos colectivos de derechos es el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT, que Colombia ratificó en 1991 y hace parte del bloque de constitucionalidad. En esa medida, el respeto y garantía de los Derechos Humanos para las comunidades étnicas supone adoptar una visión integral frente a una sociedad pluralista, la cual consolida sus bases fundamentales sobre la diferencia y diversidad cultural.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Escuela Superior de Administración Pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, conformaron una mesa técnica para dar cumplimiento al compromiso definido en el PND 2018-2022, dentro del cual se estableció el componente del enfoque diferencial étnico a través pacto por la igualdad de oportunidades para los grupos étnicos. En el marco de este trabajo articulado entre 2020 y 2021, se han estructurado unos contenidos fundamentales en esta materia:

- Unidad 1: Colombia: recursos naturales y culturales, conflictos y lucha por los derechos de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.
- Unidad 2: Enfoque diferencial y su aplicación a los grupos étnicos de Colombia
- Unidad 3: Reconocimiento e identidad de la población negra afrocolombiana

¹⁸ Valga la pena aclarar que existe una serie de derechos colectivos, como el derecho a la paz, que son aplicables a todos los ciudadanos por igual. Esto no debe confundirse con los derechos colectivos específicos de los pueblos y comunidades étnicas, que son, por ejemplo, el derecho a la consulta previa.

- raizal y palenquera de Colombia
- Unidad 4: Derechos humanos y derecho internacional humanitario en el contexto de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Por otra parte, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales propuso la construcción de un capítulo étnico específico y autónomo dentro de lo que será el PNADDHH, incorporando los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico, así como enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación. Igualmente, esta construcción contempla la definición de estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico.

Este capítulo étnico, que tendrá una expedición posterior, contendrá una caracterización preliminar y la hoja de ruta para la concertación con las comunidades étnicas sobre su contenido. Dentro de su estructura, este capítulo étnico contempla tres fases: 1) diagnóstico de la situación de Derechos Humanos de los pueblos étnicos en Colombia; 2) definición de posibles acciones y/o estrategias de política pública para la garantía de los Derechos Humanos, a través del desarrollo de diálogos territoriales y mesas interinstitucionales; y 3) construcción final del Plan en articulación con las políticas públicas de Derechos Humanos para pueblos y comunidades étnicas.

En virtud de los compromisos consagrados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz –PMI, se estipuló la construcción de dicho capítulo étnico, lo cual contempla espacios de diálogo a través de la Instancia de alto nivel con los pueblos étnicos –IEANPE y las organizaciones étnicas para tal fin. Este compromiso constituye uno de los pilares para el goce efectivo de los derechos de las poblaciones étnicamente diferenciadas, teniendo en cuenta que decenas de ellas han sido objeto de medidas cautelares por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud del riesgo al que se encuentran expuestas en sus territorios, principalmente

por fenómenos como el narcotráfico, actores armados, economías ilegales, entre otros.

Para ello, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales instaló en septiembre de 2020 una mesa de trabajo para el diagnóstico de Derechos Humanos propuesto. Lo anterior, con el objetivo de lograr la articulación con distintos sectores (institucionales y no institucionales) como el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Kroc, Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones y la IEANPE. Se buscará también un escenario de concertación conjunto con el Ministerio del Interior dentro del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, así como escenarios de diálogo con el Espacio de Concertación del Pueblo Rrom, con el fin de visibilizar estas perspectivas diferenciales en materia de Derechos Humanos.

Ahora bien, el pasado 31 de mayo de 2021, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales emitió un insumo para la fase de diagnóstico de la situación de Derechos Humanos de los pueblos étnicos en Colombia, desde la perspectiva de los derechos colectivos, con la intención de generar un balance sobre las vulnerabilidades específicas que experimentan estos pueblos, desde una lectura antropológica. Este insumo deberán ser socializado y debatido con las entidad competentes y las organizaciones sociales, con miras a la construcción concertada del diagnóstico, el cual contará con un importante componente de autodiagnóstico. Adicionalmente, se construyó una herramienta de captura de información denominada “Instrumento de Aproximación Cualitativa a las Vulnerabilidades en Materia de Derechos Colectivos –IACVET Comunitario”.

El documento de insumo para el diagnóstico contiene cuatro apartados en los que se realiza una aproximación a los Derechos Humanos de los grupos étnicos y sus derechos como sujetos colectivos:



- Derechos colectivos: Una mirada diferenciadora hacia los derechos humanos de los grupos étnicos en Colombia. Allí se describe cuáles son los derechos colectivos de los grupos étnicos y los tipos de comunidades en riesgo que están en riesgo desde sus diferentes expresiones políticas y organizativas.
- Acciones afirmativas de derechos colectivos de los grupos étnicos. En este apartado se da cuenta de algunos de los principales programas, proyectos y acciones adelantadas para entablar diálogos, generar confianza, hacer inversiones y fortalecer a distintas comunidades étnicas en el país, por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, la Agencia para la Renovación del Territorio –ART, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, el Instituto Nacional de Salud –INS, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE, la Agencial Nacional de Hidrocarburos –ANH y la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI.
- Las conductas vulneratorias de los derechos colectivos de los grupos étnicos. Allí se expone básicamente qué se entiende por violaciones de DDHH, infracciones al DIH y vulneraciones de derechos colectivos en relación con los grupos étnicos y cuál es la situación particular en Colombia.
- Vulnerabilidades en materia de derechos colectivos. Este último capítulo trata acerca de los principales descriptores de vulnerabilidad en materia de derechos colectivos de los grupos étnicos, en donde se esquematiza una relación de las vulnerabilidades más relevantes para el acceso y goce efectivo de los derechos colectivos de las comunidades étnicas, con sus respectivos descriptores o referentes que explican cómo se evidencia dicha vulnerabilidad.

Así pues, este documento de insumo es un primer aporte en el diálogo de saberes que tendrá lugar dentro de estos espacios de consulta previa, con la única intención de enriquecer la sana discusión sobre esto

asuntos. Bajo esta perspectiva, una de las primeras reflexiones dentro de este enfoque poblacional es que los grupos étnicos no son sujetos pasivos de su propio desarrollo, ni del análisis que puedan realizar agentes externos sobre su situación; por el contrario, en Colombia estos grupos y comunidades cuentan con una voz propia que tiene gran valor y que los convierte en sujetos activos en el marco de instancias de representatividad y escenarios de consulta previa y concertación con el Estado colombiano. En dichos espacios se tramitan iniciativas de política pública que puedan impactar negativa o positivamente a este sector de la población.

En ese sentido un diagnóstico en esta materia, solo puede ser el resultado de un proceso de intercambio de saberes, diálogo intercultural y concertación, en el que puedan articularse los aportes provenientes de las organizaciones étnicas, la institucionalidad, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, la academia, entre otros actores relevantes. Este documento de **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”** es un referente y una carta de navegación para continuar los procesos de diálogo social que permitan avanzar hacia una mayor protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas, para así consolidar un capítulo étnico del PNADDHH que refleje eficazmente las áreas estratégicas en las que se debe trabajar para el goce efectivo de sus derechos.

Personas con discapacidad

En el caso de la población con discapacidad (PcD), que es otro de los grupos transversales de estos lineamientos es importante resaltar que este enfoque presupone entender que la discapacidad es una situación heterogénea, que abarca las dimensiones física, psíquica y social. Por ello, se requiere un modelo multidimensional, que incorpore aspectos médicos, sociales, jurídicos, movimientos sociales, posición de riesgo, marginación y el modelo biopsicosocial, que provea un mejor entendimiento de la situación de discapacidad.

En ese sentido, es fundamental entender la diferencia conceptual entre deficiencia y discapacidad, pues mientras la primera se refiere a la pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, la segunda, se genera cuando una persona con determinada deficiencia encuentra una barrera para el acceso a sus derechos porque el entorno no está debidamente adecuado para su participación activa en la sociedad en igualdad de condiciones. Por eso, el actual gobierno ha sabido entender que las PcD son sujetos plenos de derechos, que además deben ser reconocidos como sujetos productivos y contribuyentes al desarrollo del país.

El reconocimiento a las PcD en esta administración ha sido tal, que por primera vez se destina un capítulo especial (Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad) dentro del Plan Nacional de Desarrollo para las PcD y se crea la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, la cual articula procesos a nivel nacional y territorial con el ánimo de transversalizar el enfoque de discapacidad en todas las dimensiones del desarrollo y los derechos humanos: trabajo, salud, educación, cultura, turismo, vivienda, emprendimiento, etc. El PND 2018–2022 se enfoca en promover el acceso al empleo para PcD a través del Servicio Público de Empleo, apoyar a deportistas de alto rendimiento con discapacidad, luchar contra la discriminación, mejorar la accesibilidad a los sistemas de transporte, promover acceso a las tecnologías y la información, caracterización, independencia, educación, entre otros.

Gracias a ese proceso se establecieron unos **“referentes de discapacidad”** a nivel territorial, que son funcionarios públicos de los municipios y departamentos que se encargan de articular este tema y procurar su aplicación transversal en todos los sectores. Pero además, este gobierno ha dado un paso adicional e histórico en el reconocimiento de las familias y cuidadoras de las PcD, cuyos derechos deben ser igualmente protegidos y su labor debe ser reconocida. Existe actualmente una ley de protección para las personas cuidadoras

de personas con PcD que se encuentra en discusión en el Congreso.

En el marco de la Ley Estatutaria 1618 y el Documento CONPES 166 de 2013, Colombia implementa la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS) de atención integral a las PcD. En el marco de esta política se ha logrado el registro de 11.241 colocaciones de PcD a través del Servicio Público de Empleo. Adicionalmente, se logró que el 64,7% de entidades territoriales incorporara en sus presupuestos acciones para PcD y, gracias a ello, 17.733 PcD recibieron capacitación para el trabajo.

Estas y otras acciones han sido posibles gracias a la incorporación de este enfoque diferencial en la construcción de las políticas públicas nacionales y sectoriales y este Plan no es la excepción; en sus estrategias y acciones se tiene el enfoque transversal de PcD, pero además se contemplan acciones específicas para este grupo poblacional. La Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad ha adelantado iniciativas como la priorización en el proceso de vacunación en contra del COVID-19 y la garantía de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, entre otras.



Niños, niñas y adolescentes

Como resultado de un trabajo sostenido durante las últimas décadas para avanzar en la protección integral de los derechos de la niñez, Colombia cuenta con desarrollos normativos y políticos que orientan las decisiones técnicas y de gestión tendientes a generar las condiciones humanas, sociales y materiales que favorecen su garantía plena.

En coherencia con lo dispuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991, la Constitución Política de Colombia reconoce la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y define en el artículo 44 la obligación corresponsable entre el Estado, la familia y la sociedad de asistir y proteger a este grupo poblacional, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. De igual manera en el artículo 45 dispone el derecho de los adolescentes a la protección y a la formación integral, así como la responsabilidad del Estado y la sociedad para garantizar la participación activa de los jóvenes.

A través de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia se define el conjunto de normas sustantivas y procesales para asegurar la protección integral de estos derechos en condiciones de igualdad y de equidad, y orienta que las políticas públicas son el instrumento de su materialización. En este marco el país avanza en la transformación de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas poblacionales como resultado de la decisión de acentuar su razón de ser en los sujetos a quienes se deben, asumir la integralidad como atributo de las actuaciones y profundizar en el carácter intersectorial de la gestión.

Lo anterior se refleja en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), a través de la cual el país pone el énfasis de su actuación al servicio de las niñas y los niños entre los cero (0) y seis (6) años de edad, en el favorecimiento de su pleno desarrollo, y consolida la

intersectorialidad como el mecanismo idóneo para materializar su atención integral.

Así mismo la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 – 2030, tiene como finalidad la contribución al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, generando las condiciones sociales, humanas y materiales que se requieren para favorecerlo, reconociéndolos como sujetos prevalentes de derechos. Esta fue formulada en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, a partir de un amplio proceso de conversaciones y movilización participativa que involucró la participación de niñas, niños y adolescentes, y actores de gobierno nacional, territorial, sociedad civil, cooperación y comunitarios.

El PND 2018–2022 se enfoca en garantizar un desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia. Esto implica un aumento de la educación inicial, atención a través de la Estrategia de Desarrollo Naranja, reducción de la violencia intrafamiliar, reducción del trabajo infantil, crear sistemas de prevención y protección, entre otros.

De otra parte el país ha desarrollado líneas de política que responden al enfoque poblacional como lo son la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, la línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador, la línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, la línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO) y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES No. 113/2008),

Con estas políticas Colombia asume que el desarrollo de los sujetos durante la niñez está estrechamente ligado con las condiciones relacionales, culturales, sociales, políticas, económicas e históricas que están presentes en los entornos donde se encuentran, por lo

cual es imprescindible enfocar sus esfuerzos en garantizar que cada niña, niño y adolescente cuente, en cada uno de los escenarios de su vida, con las condiciones y oportunidades que le permitan potenciar sus capacidades, ejercer plenamente sus derechos y configurar sus vidas de acuerdo con sus aspiraciones individuales y responsabilidades ciudadanas.

Personas en situación de movilidad humana transfronteriza

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que garanticen la protección de los Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como prevenir la xenofobia. Para el caso específico de las personas en situación de movilidad humana transfronteriza, término que incluye a migrantes, solicitantes de refugio, solicitantes de asilo, personas en posible condición de apatridia y apátridas, colombianos retornados, así como las comunidades receptoras o de acogida, la actual administración ha impulsado el fortalecimiento de una política clara e integral migratoria con un enfoque de Derechos Humanos. Colombia pasó de ser un país de emigrantes a un país receptor de población migrante de diferentes nacionalidades y continentes. Se observa de manera particular la llegada masiva de población migrante de origen venezolano a nuestro territorio durante los últimos 5 años, lo cual ha implicado la realización de múltiples ajustes institucionales, en el nivel nacional y territorial, debiendo generar acciones y esfuerzos a gran escala en materia económica, de política pública y de prestación de servicios sociales, con el fin de garantizar los derechos humanos de la población migrante y refugiada.

De manera paralela a la realidad migratoria protagonizada por la población venezolana, es necesario tener presente que Colombia es además Estado de tránsito de importantes colectivos de migrantes provenientes de Cuba, Haití y algunos países africanos y asiáticos. Lo anterior supone que las acciones en materia de ingreso, atención, recepción e integración de flujos de migrantes deba caracterizarse

por el diseño y puesta en marcha de acción tendientes a desarrollar de manera integral y urgente los derechos de los extranjeros, bajo el presupuesto de la igualdad y erradicando la xenofobia y los estereotipos fundados en el origen nacional.

Es importante señalar que la población migrante que está llegando a Colombia se encuentra en una situación de vulnerabilidad acentuada teniendo en cuenta las circunstancias que obligaron a estas personas a salir de su país de origen, aunado a diferentes factores de riesgo durante su trayecto migratorio; pero, además, su llegada implica nuevos desafíos en materia de Derechos Humanos para las comunidades del Estado de destino o de acogida de esta población.

Según datos de Migración Colombia 1.742.927 migrantes venezolanos han entrado al país de los cuales 759.584 han sido migración regular y 983.343 de forma irregular¹⁹ de los cuales el 19.6% se concentra en Bogotá, 10.7% en Norte de Santander, 9.3% Atlántico y el 42.7% en otros departamentos²⁰.

Las necesidades humanitarias de las personas migrantes y refugiadas en Colombia se han agudizado con la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento para prevenir su contagio. Las críticas condiciones de vida han generado que muchas familias provenientes de Venezuela decidan retornar o continuar su desplazamiento a pie por las vías del país.

Según Migración Colombia, a 31 de agosto de 2020, más de 1.7 millones de personas venezolanas se encontraban en territorio colombiano, el 57 por ciento tenían estatus migratorio irregular²¹

¹⁹ MIGRACIÓN COLOMBIA. Distribución de venezolanos en Colombia / 31 / enero / 2021

²⁰ GRUPO INTERNACIONAL SOBRE FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS / 1 / junio / 2021

²¹ MIGRACIÓN COLOMBIA. Radiografía Venezolanos en Colombia. 31 / agosto / 2020.

En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>

Sin embargo, la cifra podría ser mayor, dado que el subregistro de retornos es alto y gran parte de los migrantes en Colombia no han sido registrados en la base de datos oficiales o han cruzado la frontera por pasos informales.

En el tránsito, la población migrante y refugiada está expuesta a distintos riesgos. En las ciudades y en las vías, muchos han sido víctimas de la delincuencia común a través de hurtos (a mano armada o mientras duermen en calle) y de lesiones personales. Además de perder sus pertenencias, también pierden sus documentos de identidad y sus únicos medios de comunicación, incrementando sus riesgos de protección.

De cara a dicha situación el Estado colombiano expidió el CONPES 3950 de 2018: “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”.

Este documento genera estrategias para la recepción de la población migrante proveniente de Venezuela en áreas críticas tales como salud, educación, primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, agua y alojamiento, inclusión laboral, entre otras. Este instrumento permite articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención del fenómeno migratorio desde Venezuela en un periodo de tres años (2018 – 2021), para atender a más de un millón de venezolanos que han llegado al país por un valor total de 422.779 millones de pesos.

Adicionalmente, en 2021 se adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, del cual se derivan dos acciones puntuales que buscan promover un proceso de regularización de personas en el país, éstas son, el Registro Único de

Migrantes Venezolanos (RUMV) y el Permiso de Protección Temporal (PPT). El objetivo del Estatuto Temporal de Protección es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen migratorio ordinario, es decir, que los migrantes venezolanos que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes. Esta medida busca disminuir las cifras de migración irregular actuales y futuras. Pese a que este esfuerzo gubernamental es un ejemplo para los países de la región y podría llegar a ser considerado una buena práctica, es importante que se logre compatibilizar el mecanismo con la protección derivada de otros esquemas como lo son, el otorgamiento de la condición de refugiado, el asilo y las acciones tendientes a la erradicación de la apatridia.

Sobre el Estatuto conviene resaltar que se estructura a partir de la perspectiva de Derechos Humanos, la cual fue trabajada con aportes de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, por cuanto tiene una perspectiva de igualdad y no discriminación y prioriza las necesidades diferenciales de grupos vulnerables como niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, LGBTIQ+, entre otros. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, agradeció a Colombia por su generosidad y fraternidad con los migrantes venezolanos y manifestó frente a la expedición del Estatuto Temporal que es *“El gesto humanitario yo creo más importante que se hizo en América Latina, una declaración muy importante en materia de gestión migratoria, de gestión de protección de los refugiados”*, y complementó diciendo



que esta decisión del Gobierno colombiano ha servido de inspiración para otros procesos de regulación, como el iniciado en Perú, República Dominicana y Ecuador, lo que ha ratificado su reconocimiento por la comunidad internacional. De todas maneras es necesario que bajo este marco y de manera urgente, también se desarrollen más acciones que conduzcan a incorporar otros sujetos de especial protección y que las medidas se implementen de manera coordinada con las necesidades derivadas de la protección de las víctimas de la trata de personas y del tráfico de migrantes.

Jóvenes

La voz de la población joven es cada vez más importante para la toma de decisiones que inciden en el desarrollo de los países. Esto se explica no solo por ser la generación de jóvenes más numerosa de la historia, sino por su creciente interés en contribuir y generar soluciones a las problemáticas que enfrentan sus comunidades. Sin embargo, también esta generación enfrenta dificultades y riesgos que afectan la realización de sus proyectos de vida y el ejercicio de sus derechos.

La resolución 2250 de 2015 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas definió de manera unánime a los jóvenes como las personas entre los 18 y 29 años y manifestó que se deben desplegar los mecanismos necesarios para procurar su participación relevante en los procesos de paz y resolución de conflictos. Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, la juventud es un periodo de transición de la dependencia a la independencia y la autonomía. La transición se produce en diferentes momentos en relación con diferentes derechos, por ejemplo, en lo que respecta a la educación, el empleo y la salud sexual y reproductiva, y depende, entre otras cosas, del contexto socioeconómico.

Los derechos humanos de la juventud se refieren, por tanto, al pleno disfrute de los derechos y libertades fundamentales por parte de los jóvenes y la promoción de estos derechos implica abordar

los retos y obstáculos específicos a los que ellos se enfrentan. Algunos de los principales retos están asociados a la participación en la esfera pública, la transición de la escuela al trabajo, el acceso a la salud (incluidos los derechos sexuales y reproductivos) y situaciones de vulnerabilidad en virtud de la interseccionalidad (por ejemplo, jóvenes migrantes o jóvenes con discapacidad). En Colombia, este tema cobra especial relevancia, teniendo en cuenta que hay más de 12.672.168 jóvenes en el país, los cuales representan el 25% de la población total colombiana.

Los jóvenes se enfrentan a situaciones constantes de discriminación y de vulneración a sus derechos civiles y políticos, en particular al derecho de la vida e integridad física. Lo anterior producto de su edad, sexo, identidad sexual y de género diversa, etc., dificultando el acceso al disfrute de sus derechos, lo que limita su potencial. Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en el 2019, fallecieron 12.891 jóvenes, siendo los homicidios la principal causa de muerte (29,6%), seguido de accidentes de tránsito (11,2%) y suicidios (5,9%).

Referente a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC), los jóvenes se enfrentan a escenarios de difícil acceso al pleno disfrute de los derechos. De acuerdo al informe del DANE sobre el panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia, la extraedad es el desfase entre la edad y el grado y ocurre cuando un niño/a o joven tiene dos o tres años más por encima de la edad promedio esperada para cursar un determinado grado. En jóvenes de 14 a 17 años, el porcentaje de hombres en extraedad es del 36,52% y de 25,27% en las mujeres. En igual sentido, se espera que los jóvenes entre 18 y 26 años se encuentren en la educación media; sin embargo, se evidencia que el 25,28% de los hombres en este rango de edad está por debajo de este nivel, mientras que en las mujeres es el 17,55%.

El DANE también identificó que el trimestre móvil de mayo a julio del 2020 se presentó la menor tasa histórica de ocupación laboral para

los jóvenes (34,9%) frente al mismo trimestre desde el año 2001. Además, se estableció que la tasa de ocupación para los hombres jóvenes fue de 44,2% frente a una tasa de 25,5% para las mujeres jóvenes, representando una brecha de 18,7 puntos porcentuales. Lo anterior, muy seguramente ocasionado por los confinamientos obligatorios como medida de bioseguridad para la mitigación de los contagios frente a la COVID-19.

En lo que respecta a la participación política, los jóvenes se destacan por el abstencionismo electoral. Así, por ejemplo, para las elecciones presidenciales del 2018, la población entre 18 y 25 años tuvo la menor participación, con respecto a los demás grupos de edad. El 43,8% de los jóvenes no votó por distintos argumentos, entre ellos: no inscripción de la cédula, desinterés, poca credibilidad en los candidatos y temas asociados con la corrupción. Todo lo anterior sumado a la falta de confianza en las instituciones, que oscila entre un 11% y un 38% de legitimidad.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se reconoce la necesidad de avanzar hacia una política social moderna, que tenga como prioridad expandir las oportunidades de los jóvenes a través del acceso a formación y a estrategias y programas para su inclusión social y productiva y el goce efectivo de sus derechos. El cumplimiento de los compromisos del PND con la población joven se ha dado de manera simultánea con la apertura de espacios de diálogo y discusión con los jóvenes de todo el país, primero, en el marco de la mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública logrados con los movimientos estudiantiles y profesoriales en el año 2018, posteriormente, con la Gran Conversación Nacional en 2019 y, por último, en las diferentes fases de construcción del Documento CONPES de Juventudes y el Pacto Colombia con las Juventudes en el 2021.

En el caso de las mesas de socialización se organizó un espacio de participación virtual en el que las personas aportaron sus

comentarios, y se realizaron 13 mesas de trabajo con jóvenes. El país ha avanzado en la atención de las necesidades y en la garantía de los derechos que favorecen la inclusión social y económica de la población joven; no obstante, aún persisten retos para lograr avanzar en el acceso y garantía de sus derechos. Desde hace cerca de tres décadas, el país ha venido estructurando un marco normativo para la atención de la juventud y su participación en la vida pública, en el contexto de la consolidación del sistema de protección social y conforme a los avances en las políticas sectoriales relacionadas. Muchos de estos avances se han dado de manera simultánea con la ampliación de la oferta de servicios a toda la población colombiana. Sin embargo, todavía se presentan importantes retos en la gobernanza enfocada al desarrollo integral de la juventud y en la configuración de la oferta pertinente, oportuna y de calidad, que supere las barreras de acceso y contribuya al cumplimiento de los derechos de la juventud y al fortalecimiento de sus competencias.

Las problemáticas de la población joven rural, étnica y diversa son mucho más heterogéneas por lo que necesitan ser abordadas de manera integral con un enfoque interseccional, ya que esta población representa realidades heterogéneas caracterizadas, en su mayoría, por la ocurrencia de dinámicas de violencia y el conflicto armado, así como por la presencia de brechas de género, sociales y económicas entre los jóvenes rurales y urbanos. Esta política parte del reconocimiento de los avances y oportunidades de mejora de iniciativas implementadas en diferentes niveles y sectores con el fin promover el desarrollo integral de los jóvenes. Por ello, a continuación, se describen el propósito, alcances y limitaciones de esas iniciativas, agrupadas en 3 líneas así: (i) avances en la generación de oportunidades para el desarrollo de la juventud (ii) marco para el cumplimiento de los derechos de la población joven y (iii) institucionalidad y participación ciudadana desde la juventud.

Es por esta razón que el enfoque de juventud es transversal a los componentes de este

documento, en la medida en que el Estado colombiano reconoce la importancia de enfrentar los desafíos de los jóvenes en las diferentes esferas. Por un lado, la importancia de garantizar un entorno propicio y seguro para la participación significativa de los jóvenes en asuntos públicos, que respete plenamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión, incluido el derecho de acceso a la información y los derechos de libertad de reunión pacífica y de asociación. Por otro lado, la importancia de aunar esfuerzos para mejorar progresivamente el acceso a la protección social de todos los trabajadores juveniles, independientemente de su forma de empleo, y suprimir los salarios inferiores al mínimo de los jóvenes. Además, el gobierno está comprometido con impulsar el acceso a la salud, en especial los servicios de salud sexual y la educación y el acompañamiento adecuado según la edad.

A raíz de la pandemia por el COVID-19, se hizo visible también el reto de aumentar el acceso a internet y conectividad, especialmente para los jóvenes de zonas rurales y apartadas, para así promover su acceso a la educación, pero también su participación activa a través de medios virtuales. Frente al tema de la educación, el gobierno ha desplegado diferentes programas de ayuda e impulso de los jóvenes para acceder a la educación superior como la matrícula cero, que busca posibilitar el acceso a instituciones públicas de educación superior. Estos y otros esfuerzos deberán continuarse a fin de que los jóvenes puedan gozar plenamente de todos sus derechos y se conviertan en un agente activo de la sociedad, que impulse el desarrollo de sus comunidades.

Conforme con lo anterior la Consejería Presidencial para las Juventudes lideró el proceso de diseño del *"Pacto Colombia con las Juventudes"*, Instrumento de política pública que se estructuró en tres fases: I) Escucha activa, II) Parchemos para Construir y, III) Transformemos Juntos. Con esta última, el gobierno nacional realizará seguimiento a los compromisos adquiridos en 12 líneas de acción en el sector de educación, empleo, emprendimiento, Derechos Humanos y género, diversidad e inclusión. Este pacto recoge las propuestas y anuncios realizados



por el gobierno nacional durante el proceso de construcción colectiva: *educación pública gratuita para los estratos 1, 2 y 3; Sacúdete; Camello Sí Hay, para estimular el empleo joven; Jóvenes propietarios, para facilitar el acceso a vivienda propia; la prórroga Plan de Auxilios covid-19 de Icetex; y el compromiso con la generación de 600 mil nuevos puestos de trabajo.*

A estos anuncios, se suman dos temas: por un lado, la realización de las elecciones a los Consejos Municipales de Juventud, que tendrán lugar el próximo 28 de noviembre del 2021. Un hito para la democracia del país, que les permitirá a los jóvenes elegir a sus representantes y tomar sus decisiones a través del voto, además de convertir a nuestro país en un ejemplo de participación e institucionalidad. El segundo es el documento CONPES de Juventud con una inversión de 25,9 billones de pesos.

2 ANTECEDENTES JURÍDICOS INTERNACIONALES Y NACIONALES



2.1 Antecedentes internacionales

El fundamento del PNADDHH se encuentra establecido en la recomendación hecha a los Estados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el cual está en cabeza de la ONU, ha desarrollado una serie de instrumentos internacionales que han sido determinantes de cara al desarrollo de los DDHH en el país. En este ámbito, se pueden encontrar documentos de gran importancia como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, Convención sobre los derechos del niño, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Principios rectores sobre las empresas y los DDHH, entre otros.

Asimismo el Plan de Acción de Viena de 1993 exhorta a los Estados a que observen el DIH, independientemente de si el Estado parte se encuentra en una situación de conflicto armado o simplemente implementa estrategias desde la prevención; razón por la cual es necesario incluir en este documento en análisis del DIH, con miras a identificar los impactos diferenciados en las personas, los bienes y los territorios y, con base en ello, adoptar medidas idóneas para atender a las víctimas y sus consecuencias humanitarias. Lo anterior, en consonancia con los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sus protocolos adicionales de 1977, otras normas internacionales convencionales incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano y el DIH consuetudinario.

Por otro lado el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos- Interamericano, comprendido por todos los Estados miembros de la OEA, desarrolló una serie de instrumentos de vital importancia frente a la protección de los derechos y los deberes humanos. En particular, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que además de estipular un catálogo de derechos, también propone una serie de deberes en cabeza de las personas. En ese sentido, se menciona que:

- Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
- En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
- Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

De igual manera la Convención Americana sobre Derechos Humanos plantea una serie de obligaciones en cabeza de los Estados, las cuales giran en torno a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

A su vez el Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de Belém do Pará: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia

Contra la Mujer; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; y otros instrumentos del Sistema que permiten que la ejecutoria del Estado Colombiano se realice desde una base más integral para la garantía de los derechos.

De igual manera este documento de lineamientos atiende al llamado universal sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Los ODS y sus respectivos lineamientos involucran la promoción y protección de los DDHH, al contemplar medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Los objetivos tienen carácter universal y vinculante para los países, a partir de unas obligaciones globales y otras locales. Para alcanzar una verdadera implementación de éstos, se requiere la participación y acción de diferentes actores, lo que representa un llamado a los Estados a incorporarlos en sus agendas de trabajo en diferentes frentes, a través de sus planes, proyectos, programas e instituciones y a la sociedad civil para tomar conciencia de ellos.

El núcleo esencial de la agenda de desarrollo sostenible, lo componen 17 objetivos y 169 metas, a través de los cuales se pretende generar una transformación social, tomando como punto de partida los retos y desafíos alrededor del cambio climático, el crecimiento sostenible, la capacidad productiva, la paz, la seguridad, la igualdad económica y social, las migraciones, la justicia social, entre otros. Esto por supuesto requiere esfuerzos de los gobiernos y las instituciones públicas para lograr resultados sostenibles y duraderos, bajo las premisas de responsabilidad, participación y transparencia con enfoque diferencial (Asamblea General, 2015). De la lista de los 17 objetivos se resaltan, por su especial relación con este documento:

- Fin de la pobreza
- Hambre cero
- Salud y bienestar
- Educación de calidad
- Igualdad de género
- Agua y saneamiento
- Trabajo decente y crecimiento económico
- Reducción de las desigualdades
- Acción por el clima
- Paz, justicia e instituciones sólidas.

Por último es importante resaltar que la construcción del PNADDHH se ajusta a las cinco fases propuestas por el *Handbook on National Human Rights Plans of Action* de Naciones Unidas. Estas cinco fases son: i) una fase preparatoria, durante la cual las agencias y organizaciones clave abordan la estructuras institucionales para planificar y participar en las consultas iniciales; ii) una fase de desarrollo, durante la cual las agencias y organizaciones claves elaboran un plan de acción nacional aplicable al país en cuestión intensificando el proceso de consulta para la redacción del plan; iii) una fase de implementación, durante la cual las agencias relevantes implementan el plan; iv) una fase de seguimiento, que se solapa con la fase de implementación e implica un proceso de ajuste de los objetivos y actividades del plan a la luz de las circunstancias; y v) Una fase de evaluación, en la que el logro de los objetivos establecidos se realiza de forma sistemática evaluado con miras a sentar las bases de un plan sucesor.

2.2 Antecedentes nacionales

La Constitución Política de 1991 establece que el Estado tiene la obligación de garantizar, proteger y promover los DDHH. Esta obligación que irriga todo el texto constitucional es reforzada por las obligaciones internacionales derivadas del DIDH, que hacen parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución). Es importante señalar que el bloque de constitucionalidad se define como aquella unidad jurídica compuesta “por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del

control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu*”. Es decir, a partir de una interpretación de la Carta Política, todos los tratados internacionales de DDHH y de DIH (artículo 214, numeral 2 de la Constitución) hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad, motivo por el cual deben tener prevalencia dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Es importante resaltar que la Carta Política cuenta con un nutrido catálogo de derechos dentro de los cuales se encuentran los civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y derechos colectivos. Asimismo, la Constitución Política, desde el mismo artículo primero, es enfática en afirmar la importancia de los DDHH. Por tal motivo, incluyó la cláusula del Estado Social de Derecho y la de respeto por la dignidad humana. A ese respecto, desde las primeras sentencias de la Corte Constitucional, este Tribunal ha hecho énfasis en la relación entre el Estado Social de Derecho y los DDHH. Esa postura, que se ha prolongado en el tiempo hasta hoy, fue puesta de presente en la sentencia T-406 de 1992. En dicha providencia se afirma que:

Otro de los pilares del Estado Social de Derecho se encuentra en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar, su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido sino se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos. En segundo lugar, y en correspondencia con lo primero, la existencia de la acción de tutela, la cual

fue establecida como mecanismo de protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas y con posibilidad de intervención de la Corte Constitucional para una eventual revisión de las decisiones judiciales, que sirva para unificar criterios de interpretación (Corte Constitucional de Colombia, 1992b).

Junto al catálogo de derechos, la Carta Constitucional prevé los mecanismos necesarios para que los individuos hagan valer sus derechos (arts. 82 – 88), promoviendo así el acceso a la justicia y la participación ciudadana y compromete a los poderes públicos para que actúen de manera promocional, para que establezcan las condiciones de su realización y remuevan los obstáculos que impiden que los derechos y los principios en que se fundamentan sean efectivos.

A partir de la obligación de garantizar, proteger y promover los DDHH el Estado colombiano ha aprobado una red de normas para el cumplimiento de esta obligación. Así, este marco normativo doméstico puede ser resumido de la siguiente forma:

- a. Periodo 1993 a 1998:** A partir de la Conferencia Mundial de 1993, que además ofrece las bases metodológicas para la formulación de los planes nacionales, el Estado colombiano ha estado interesado en la construcción del PNADDHH y para cumplir con dicho propósito, entre 1994 y 1998, se definió que se debían elaborar diagnósticos y propuestas de política y normativa de DDHH con la participación e incidencia de sociedad civil. Para ello, en dicho periodo se elaboró a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos la primera política en materia de DDHH y DIH conocida como “Nueva Política por la Vida, Derechos Humanos” (The Carter Center, Elementa, & CAF, 2016).
- b. Periodo 1998 a 2002:** Durante este periodo fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la

Paz”, como un propósito el PNADDHH (Departamento Nacional de Planeación, 1998) y, para ello, se construyó la “Política de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario 1998 – 2002” (*Políticas de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario. 1998-2002*, 1998). Asimismo, se creó la Comisión Intersectorial Permanente de Derechos Humanos y Derecho Internacional (Decreto 321 de 2000) como la máxima instancia de gobierno nacional encargada de implementar la política de DDHH y de promover la concertación con distintos sectores de la sociedad civil y entidades del Estado del orden nacional y regional, para la construcción del PNADDHH (Pastrana, 2000). En atención a ello, se construyó una propuesta de estructura para el PNADDHH.

- c. Periodo 2002 a 2006:** De acuerdo con los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y el compromiso asumido por el Estado colombiano en Viena, se impulsó la elaboración del PNADDHH con la aspiración de ser un compromiso de Estado. En el 2004, el Gobierno puso a consideración de la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH una propuesta operativa que contemplaba un esquema de temas para la concertación, al igual que la metodología para llevarla a cabo.

El Gobierno Nacional desarrolló a partir del 2004 un proceso de descentralización de la política pública nacional en materia de DDHH y el cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario, logrando que por primera vez en el país se diseñarán y pusieran en ejecución planes de acción en departamentos y municipios. Este proceso liderado por el Ministerio del Interior y el Programa Presidencial para los Derechos Humanos-Vicepresidencia de la República promovió la consolidación de un

marco regional de defensa a los derechos fundamentales de los colombianos.

- d. Periodo 2006 a 2010:** En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” se incorporó nuevamente el compromiso de la aprobación del PNADDHH. Entre 2006 y el 2008 se realizaron numerosas reuniones con organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las plataformas en DDHH y el consenso Londres-Cartagena, con las cuales se elaboró una guía metodológica del Plan.

En el 2006 se inició un proceso consensuado para la construcción del PNADDHH, liderado por la Vicepresidencia de la República, incluía alrededor de cinco (5) ejes temáticos: (1) Vida, Libertad e Integridad, (2) Acceso a la Justicia y Lucha contra la Impunidad (3) Derechos Económicos, Sociales y Culturales (4) Cultura y ciudadanía en Derechos Humanos y (5) Lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades, en el que participaban entidades del Estado, Sociedad Civil y contaba con el acompañamiento de la comunidad internacional.

Sin embargo, luego de la concertación metodológica y temática durante dos años, en abril de 2008, las organizaciones de la sociedad civil suspendieron el proceso argumentando ausencia de garantías para el ejercicio de su función.

Por lo anterior, luego de un año de diálogo entre el Gobierno Nacional y la Sociedad Civil, el 30 de abril de 2009 se da inicio al Proceso Nacional de Garantías para la labor de los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales bajo el liderazgo del Ministerio el Interior (Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra, 2013).

- e. Periodo 2010 a 2014:** Paralelo al diálogo que se desarrollaba en el Proceso Nacional

de Garantías, el 22 de noviembre de 2010, se firmó la “Declaración Conjunta hacia una política integral de DDHH y DIH” por parte de representantes de Gobierno Nacional, gobiernos territoriales, Ministerio Público, sociedad civil y comunidad internacional («Firmada declaración conjunta sobre Derechos Humanos», 2010). En cumplimiento con lo anterior, se concertó realizar 32 foros departamentales, un foro en Bogotá, una Conferencia Nacional con la asistencia de más de 2.000 personas, representantes de los participantes de sociedad civil e institucionales que hubiesen estado en los 33 foros territoriales.

Durante este proceso se logró la participación e incidencia de 19.000 personas, 9.000 organizaciones de sociedad civil, representantes de diferentes sectores y poblaciones (mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, LGBTIQ+, niños, niñas y adolescentes –NNA, pueblos étnicos, entre otros), 92 entidades del nivel nacional y de representantes de alcaldías, 32 gobernaciones y el Ministerio Público. Como resultado de los foros, se sistematizaron los resultados de los insumos recogidos referentes a retos, problemáticas y propuestas de solución en nueve ejes temáticos: 1) Igualdad y no discriminación; 2) Derechos civiles y políticos; 3) Educación y Cultura en DDHH; 4) Derecho Internacional Humanitario; 5) Acceso a la justicia; 6) Construcción de paz; 7) Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción; 8) Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 9) Derechos humanos y empresas. Adicionalmente, se elaboró entre la sociedad civil, la comunidad internacional y el Gobierno nacional, el documento tripartito denominado “De la Violencia a la sociedad de los Derechos, propuesta de política pública”, el cual fue entregado en la conmemoración del día internacional de los DDHH, el 10 de diciembre de 2013, al Presidente de la época, y a partir de entonces se encarga a las entidades del Sistema Nacional de

Derechos Humanos²² la elaboración de la Política Nacional de DDHH.

En atención a dicha instrucción, las entidades del Gobierno Nacional que integran el Sistema Nacional de Derechos Humanos adelantaron las acciones pertinentes para definir lineamientos, estrategias y líneas de acción para cada uno de los ocho componentes mencionados y se definió elaborar una política a largo plazo, que no fuese de gobierno sino de Estado, la “Estrategia Nacional para la Garantía de los DDHH 2014-2034”²³ (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015). Dicha Estrategia Nacional se incorporó a partir de esa fecha en los Planes Nacionales de Desarrollo y se encargó al Sistema Nacional de Derechos Humanos para propender por su implementación a nivel nacional, territorial y con enfoque basado en DDHH.

- f. **Periodo 2014 a 2018:** En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se estableció en el capítulo 5.2.3 el compromiso de “*diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos*

²² La estructura del Sistema Nacional de DDHH está compuesta por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos (cuya presidencia y secretaria técnica son ejercidas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales -Decretos 1216 de 2016 y 2082 de 2019-), la Secretaría Técnica, las Instancias Territoriales y los Subsistemas (Igualdad y no discriminación, cultura y educación en DDHH, Derechos Civiles y Políticos, DIH, DESC, Justicia, Construcción de Paz, y Gestión Pública Transparente y Lucha contra la Corrupción - Decreto 1216 de 2016). La definición de cuáles serán los subsistemas se realizó mediante la primera Acta de la Comisión Intersectorial de DDHH.

²³ La Estrategia Nacional para los Derechos Humanos es la hoja de ruta para la promoción y protección de los DDHH; es una respuesta del Estado a la sociedad civil y a la comunidad internacional que incorpora los resultados de un proceso consultivo y de participación. Se plantea como una política integral, incluyente, con enfoque territorial y poblacional. Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategiaweb.pdf>



Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones de movimientos sociales que, teniendo en cuenta los diferentes esfuerzos de política existentes, permita ajustarlos a las necesidades de un escenario de construcción de la paz”. En atención a ello, se retoma el propósito de construir participativamente el PNADDHH.

El 25 de junio de 2018 se realizó la Declaración Conjunta entre las plataformas de Derechos Humanos y el Gobierno Nacional bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales («Colombia, un país comprometido con los derechos humanos», 2018), en la cual se acordó: trabajar conjuntamente en la construcción participativa del PNADDHH; fortalecer las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los DDHH; ratificar y cumplir los diferentes instrumentos y recomendaciones internacionales; incorporar el enfoque de género, étnico y campesino; entre otros²⁴.

En ese mismo día se constituyó formalmente la Instancia Nacional de Coordinación del PNADDHH, si bien venía trabajando informalmente desde 2017, y un Comité Técnico Operativo²⁵, con delegados de

²⁴ Las organizaciones firmantes de esta Declaración Conjunta fueron: ANUC; Confederación Nacional de Acción Comunal; Confederación Nacional de Trabajo- CGT; Mesa Departamental de Víctimas Cauca; Cumbre Agraria Étnica y Popular; Red Nacional de Mujeres lideresa y comunales de Colombia; REDEPAZ; Consejo Nacional de Discapacidad; La Alianza; ANMUCIC; Sisma Mujer; CENAPRON.

²⁵ Actualmente, en el Comité Operativo están participando las siguientes organizaciones: La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; Reiniciar; Sisma Mujer; Plataforma Colombiana DDHH, Democracia, y Desarrollo; Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Redepaz; Comisión Colombiana de Juristas; Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); Movimiento Sindical- CGT (Confederación General del Trabajo); Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR) Instancia de Género Plataforma; Consejo Nacional de Paz.

la instancia, para elaborar las propuestas técnicas de la hoja de ruta en la construcción del PNADDHH.

Durante julio y agosto de 2018 se desarrolló el proceso de alistamiento regional a través de 15 encuentros territoriales (Amazonas –realizado en Bogotá–, Cauca, Nariño, Antioquia, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Córdoba, Putumayo, Boyacá, Eje Cafetero, Santander, Caquetá, Magdalena–La Guajira y Sucre). Participaron cerca de 850 personas pertenecientes a organizaciones sociales, gobiernos locales, Fuerza Pública, Gobierno Nacional y comunidad internacional. Como resultado de este proceso se presentó un documento balance de la fase de alistamiento, el cual contiene: 1) avances de la implementación de la política de DDHH; 2) tensiones, contenidos y vacíos identificados en la deliberación; 3) recomendaciones por eje temático; y 4) recomendaciones generales (la sistematización del proceso de los 15 talleres regionales, se consolida en el documento *Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*, 2018), con el que se elaboró el documento Balance de la fase de Alistamiento para la construcción del plan de acción en DDHH.

- g. Periodo 2018 a 2021:** El PNADDHH figuró también como objetivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, dentro de la línea estratégica imperio de la ley –DDHH, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos; en el objetivo acerca de una apuesta por el goce efectivo de los derechos de los colombianos.

Con el ánimo de cerrar formalmente la fase de alistamiento y evidenciar el compromiso del nuevo gobierno, el 23 de octubre de 2018 se firmó la “Declaración conjunta por los DDHH: un compromiso por Colombia” y se reafirmó el compromiso de la Instancia Nacional de Coordinación como el espacio político

del Plan, conformado por más de 90 organizaciones sociales, plataformas de DDHH, representantes de la comunidad internacional y del Gobierno colombiano. En esta declaración se manifestó el compromiso de todos los actores participantes por: 1) trabajar conjuntamente en la construcción participativa del PNADDHH; 2) construir el PNADDHH en un diálogo entre los diferentes actores y sectores de la sociedad civil con las entidades del Sistema Nacional de Derechos Humanos con enfoque de género, étnico y campesino; y 3) dar continuidad al trabajo de la Instancia de Coordinación del Plan Nacional de Acción. Es de aclarar que en tanto espacio de diálogo político, la Instancia Nacional de Coordinación promueve y garantiza la participación de los diferentes sectores sociales en la construcción del PNADDHH para incorporar sus voces, y es el Comité Intersectorial para los Derechos Humanos.

Entre noviembre de 2018 y enero de 2019, se acuerda con los representantes de la sociedad civil una estructura de contenido para la elaboración del documento preliminar del Plan Nacional de Acción como propuesta del Gobierno Nacional, el cual deberá estar en sintonía con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones efectuadas por la sociedad civil durante la fase de alistamiento y las recomendaciones internacionales. De esta forma, en marzo de 2019, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos realizó una reunión de alto nivel con el Sistema Nacional de Derechos Humanos, la cual contó con la participación de más de siete viceministros y varios directores en donde se reiteró la voluntad política del más alto nivel del Gobierno para trabajar en la construcción de metas, acciones, indicadores y responsables del PNADDHH.

Durante los meses de abril a agosto de 2019, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realizó las respectivas sesiones de los subsistemas

del Sistema Nacional de Derechos Humanos y las entidades que conforman cada uno de ellos, definiéndose metas, acciones, indicadores y responsables en el documento PNADDHH, de acuerdo con los siguientes criterios de priorización: 1) recomendaciones de la sociedad civil hechas en el documento balance; 2) metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo; y 3) acciones que promuevan el cumplimiento a recomendaciones internacionales. Adicionalmente durante el primer semestre de 2019 se realizaron espacios de socialización del proceso del PNADDHH con sectores sociales como el sector religioso, organizaciones víctimas de las FARC, ambientalistas y representantes del sector educativo, entre otros.

En septiembre de 2019, se socializó el documento preliminar elaborado por el Sistema Nacional de Derechos Humanos con los miembros del Comité Técnico Operativo Permanente del proceso, conformado por representantes de organizaciones sociales y defensoras de DDHH, instituciones y cooperación Internacional, quienes allegaron observaciones para fortalecer el documento. En noviembre de 2019, se realizaron ejercicios de socialización, en los territorios de: Tuluá–Valle del Cauca, Quibdó–Chocó, Barrancabermeja–Santander, Santa Marta–Magdalena, Cúcuta–Norte de Santander, Tunja–Boyacá y Florencia–Caquetá. Igualmente, en el marco de las sesiones de diciembre de 2019 y febrero de 2020 de la Comisión Asesora referida en el Punto 5.2.3 del Acuerdo Final y Resolución 519 de 2019, integrada por diferentes representantes de sociedad civil y privados como un órgano asesor y consultivo del gobierno nacional con énfasis en el impulso y seguimiento al PNADDHH, se presentaron los avances y contenidos preliminares y se invitó a allegar recomendaciones y observaciones, que remitieron el 31 de agosto de 2020.

Entendiendo la importancia de la coordinación y articulación que debe existir entre la Nación y el territorio, el Ministerio

de Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realizaron incidencia para la incorporación de líneas de acción de DDHH en los planes de desarrollo territoriales 2020-2023 correspondientes a la Estrategia Nacional para la garantía de los DDHH 2014-2034 y aquellas contenidas en el Documento preliminar del PNADDHH. Posteriormente a la aprobación de los planes de desarrollo, se ha brindado asistencia técnica para que las instancias territoriales de DDHH diseñen, implementen y hagan seguimiento, monitoreo y evaluación a la política de DDHH en su territorio, a través de la construcción y ejecución de los planes de acción de las referidas instancias y mediante la elaboración y ejecución de políticas territoriales de DDHH.

Entre junio y octubre de 2020²⁶, se convocó a los integrantes del Comité Técnico Operativo Permanente del proceso para avanzar en la concertación de los mecanismos de participación que permitieran consolidar y culminar la fase de construcción del PNADDHH. Los mecanismos concertados fueron: mesas temáticas; talleres territoriales virtuales; talleres poblacionales; y estrategia de participación digital. A su vez, se ha considerado necesario e indispensable contar con una ruta especial para garantizar la participación e incidencia de los pueblos étnicos en la construcción, ejecución y seguimiento al PNADDHH. Es por ello que se ha concertado con la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE avanzar por fases que permitan construir

²⁶ Reuniones del 10 de agosto de 2020 y 2 de septiembre de 2020. Entre los acuerdos se establece: 1) La presentación al Comité Técnico Operativo de documento borrador del PNADDHH que incorpore las observaciones de las organizaciones sociales previo al ejercicio de participación territorial; 2) la realización de la participación territorial a nivel virtual, a través de 32 encuentros (departamentales) y 1 para Bogotá; 3) La realización de mesas poblacionales: mujeres, étnicos, campesinos, LGBTIQ+, población en condición de discapacidad, NNA y víctimas.

el capítulo étnico que contendrá acciones para la protección y prevención, así como para la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para los pueblos indígenas, gitanos, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros.

A octubre de 2020, a nivel interno la Consejería Presidencial consolidó un proyecto de PNADDHH con 24 entidades del Gobierno y 10 componentes estratégicos²⁷, que involucran más de 90 acciones preliminares. Para promover una mayor participación de los sectores sociales, en noviembre de 2020 se realizó la invitación al sector religioso de ser parte del proceso de construcción del PNADDHH y se eligió al representante del sector ante el Comité Técnico Permanente Operativo. En ese mismo mes se contó con el apoyo de la Universidad de la Sabana para elaborar matrices de líneas estratégicas por cada componente y priorizarlas, junto con sus respectivas acciones, a través de la Metodología IGO mencionada.

El día 15 de enero de 2021 se oficiaron a 35 entidades responsables de acciones dentro del Plan, para que diligenciaran la matriz en comento de acuerdo con las acciones de su competencia, cuya información se ha compilado en la matriz general del PNADDHH. En los meses de marzo y abril se ha avanzado en el proceso de participación del Plan a través de los talleres territoriales en cada departamento de Colombia.

²⁷ En este momento se concertaron dos componentes adicionales: Empresa y Derechos Humanos y Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH, debido a la importancia estratégica que ambos temas han tenido para esta Consejería Presidencial.



¿CÓMO LO HICIMOS?: 3 PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL



El propósito de este apartado es complementar el proceso de participación que se ha venido adelantando desde 2018 para la construcción del PNADDHH. En especial se busca evidenciar cómo estos antecedentes fueron ampliados y enriquecidos por el proceso de participación multicanal (redes sociales, talleres vía Zoom y WhatsApp) que se desarrolló durante los meses de marzo y abril de 2021.

En la primera parte del texto se reconstruyen los antecedentes participativos del Plan, en la segunda sección se describe la participación multicanal adelantada durante el primer semestre de 2021 y en la última parte se presenta la sistematización de los hallazgos más relevantes de esta última etapa de participación.

3.1 Antecedentes participativos

La formulación de este documento ha seguido unos lineamientos de participación activa con un enfoque en DDHH y un enfoque diferencial. Así el 25 de junio de 2018 se firmó la *Declaración Conjunta* entre las Plataformas de DDHH y el Gobierno Nacional²⁸, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en la cual se constituyó formalmente la Instancia Nacional de Coordinación del PNADDHH, que venía trabajando informalmente desde 2017, así como un

²⁸ Las organizaciones firmantes de esta Declaración Conjunta fueron: ANUC; Confederación Nacional de Acción Comunal; Confederación Nacional de Trabajo-CGT; Mesa Departamental de Víctimas Cauca; Cumbre Agraria Étnica y Popular; Red Nacional de Mujeres líderes y comunales de Colombia; REDEPAZ; Consejo Nacional de Discapacidad; La Alianza; ANMUCIC; Sisma Mujer; CENAPRON.

Comité Técnico Operativo²⁹, con delegados de la referida instancia, para elaborar las propuestas técnicas de la hoja de ruta en la construcción del PNADDHH.

Durante los meses de julio y agosto de 2018 se desarrolló el aprestamiento regional y de este esfuerzo se elaboró el documento *Balance de la fase de Alistamiento para la construcción del plan de acción en DDHH*. En el marco de la transición del gobierno presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) al gobierno del presidente Iván Duque Márquez (2018- 2022) se realizó un nuevo acercamiento con las organizaciones sociales del proceso para manifestar la voluntad política del actual gobierno y de las organizaciones sociales de darle continuidad al proceso de construcción del PNADDHH.

Con el ánimo de cerrar formalmente la fase de alistamiento y evidenciar el compromiso del nuevo Gobierno, el 23 de octubre de 2018, se firmó la *“Declaración conjunta por los derechos humanos: un compromiso por Colombia”* y se reafirmó el rol de la Instancia Nacional de Coordinación como el espacio político del Plan conformado por más de 90 organizaciones sociales, plataformas de DDHH, representantes de la comunidad internacional y del Gobierno colombiano. En el marco del diálogo durante el 2020, con el comité operativo, se estuvo revisando la propuesta de hoja de ruta metodológica para la participación de la construcción del Plan Nacional de Acción en DDHH.

Entre los meses de noviembre 2018 y enero de 2019, se acordó con los representantes de la sociedad civil una estructura de contenido

²⁹ Actualmente, en el Comité Operativo están participando las siguientes organizaciones: La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; Reiniciar; Sisma Mujer; Plataforma Colombiana DDHH, Democracia, y Desarrollo; Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Redepaz; Comisión Colombiana de Juristas; Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); Movimiento Sindical- CGT (Confederación General del Trabajo); Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - Unidad y Reconstrucción (ANUC-UR) Instancia de Género Plataforma; Consejo Nacional de Paz.

para la elaboración del documento preliminar del PNADDHH, el cual debería estar en sintonía con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones efectuadas por la sociedad civil durante la fase de alistamiento y las recomendaciones internacionales.

Continuando con la primera fase y el ingreso a la segunda fase, de acuerdo con lo establecido por el *Handbook on National Human Rights Plans of Action* de Naciones Unidas, entre abril y agosto de 2019, la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales* realizó las respectivas sesiones de los subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y las entidades que conforman cada uno de ellos, definiéndose metas, acciones, indicadores y responsables en el documento PNADDHH, de acuerdo con los siguientes criterios de priorización: 1) recomendaciones de la sociedad civil hechas en el documento balance; 2) metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo; y 3) acciones que promuevan el cumplimiento a recomendaciones internacionales.

En diciembre de 2019 se instaló la *Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz*, referida en el Punto 5.2.3 del Acuerdo Final y la Resolución 519 de 2019 de la Defensoría del Pueblo. Esta comisión está integrada por diferentes representantes de sociedad civil y privados y ejerce un papel como un órgano asesor y consultivo del gobierno nacional con énfasis en el impulso y seguimiento al PNADDHH. En dicho espacio se presentaron los avances y contenidos preliminares y se invitó a allegar recomendaciones y observaciones, que remitieron el 31 de agosto de 2020.

En agosto de 2020 se reunió el Comité Técnico Operativo para dinamizar el proceso de participación para la consolidación del PNADDHH. En septiembre del mismo año, se recibieron los documentos de retroalimentación enviados por miembros del Comité Técnico Operativo Permanente frente a la propuesta de ruta presentada por la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales*, en torno al proceso de participación para la consolidación del PNADDHH.



El pasado 23 de febrero del 2021, en el marco de la Comisión Intersectorial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, fue socializada la ruta metodológica para la construcción del PNADDHH con presencia de las entidades miembro de la Comisión y bajo la secretaría técnica en cabeza de la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales*. Se precisa que en la referida comisión también participaron las entidades invitadas permanentes como la *Fiscalía General de la Nación*, la *Procuraduría General de la Nación*, la *Defensoría del Pueblo*, la *Contraloría General de la República* y el *Consejo Superior de la Judicatura*.

De igual forma se realizaron sesiones de concertación con las distintas entidades del orden nacional sobre los lineamientos, las estrategias, los objetivos y las acciones que debería contener el documento. En concreto, las entidades presentaron sus observaciones a las matrices preliminares del Plan, sugirieron modificaciones de las acciones existentes y propusieron acciones nuevas, dentro del límite de sus competencias. De igual forma, se realizaron sesiones adicionales entre la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales*, el *Ministerio del Interior* y la *Unidad Nacional de Protección* sobre acciones encaminadas a fortalecer el componente de derechos civiles y políticos en lo referente a

la protección de líderes sociales y personas defensoras de DDHH. Las matrices preliminares fueron ajustadas con base en los comentarios de las entidades con el fin de avanzar con la siguiente etapa.

La socialización con la comunidad internacional incluyó reuniones de trabajo con la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Relatoría DESCA de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA (MAPP/OEA), la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Organización Mundial de la Salud (OMS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Igualmente se socializaron las matrices con las embajadas de Suiza, Irlanda, Noruega, Francia, Finlandia, China, Austria, España, Países Bajos, Alemania, Japón, Brasil, Costa Rica, Canadá, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, la Unión Europea, República Checa y Argentina. Estos actores presentaron sus observaciones sobre las matrices preliminares y realizaron sugerencias específicas sobre los distintos componentes y que fueron tenidas en cuenta para su siguiente revisión.

3.2 Proceso de participación territorial 2021-1

Los insumos consolidados durante el proceso participativo descrito en el acápite anterior fueron consolidados en unas matrices con la

metodología IGO. Durante el primer semestre de 2021 la Universidad del Rosario recibió dichos insumos, los organizó y complementó. Las versiones modificadas y resumidas fueron socializadas y discutidas a lo largo y ancho del país³⁰. El propósito de este apartado es describir el proceso de participación multicanal (redes sociales, talleres vía Zoom y WhatsApp) que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales adelantó de la mano con la Fundación Más Por TIC y la Universidad del Rosario.

Respecto a la participación que se propició en redes sociales, se lograron un total de 190.000 interacciones. A continuación, se describen el tipo de alcance y promoción que se lograron por redes sociales:

Tabla 1. Alcance Total Promoción Redes Sociales

Alcance Total (usuarios alcanzados)	189.318
Visualizaciones del post³¹	17.150
Visitas al website³²	5.843
Reacciones	344
Comentarios	42

Respecto a los talleres vía Zoom, se adelantaron 33 talleres en todos los departamentos³³ del país y en Bogotá D.C., del 15 de marzo al 3 de mayo de 2021. En estos talleres se contó con la participación total de 3.146 personas³⁴. Adicionalmente se adelantó un taller piloto sectorial con representantes de las Organismos de la Acción Comunal, al que asistieron alrededor de 300 personas.

En el marco de estos talleres se le pedía a cada participante votar por el componente³⁵ del Plan de Acción que consideraba prioritario para la discusión en el taller. Los cuatro componentes más votados eran abordados en subgrupos y cada uno de ellos debía abordar las siguientes preguntas:

- ¿Qué problemas relativos al componente identifica en su comunidad?
- ¿Existen iniciativas en su territorio que intenten resolver los problemas

³⁰ Consultar versión resumida y socializada: <https://drive.google.com/file/d/1PN0kJol5xaB8ZCnBkfpA0tla1z3Y6X/view>

³¹ Consultar <https://www.facebook.com/ConsejeriaDDHH>

³² Consultar <http://reactivemonosalderecho.co/>

³³ Norte de Santander, Huila, Bolívar, Meta, Magdalena, Quindío, Guainía, Vichada, Vaupés, Caquetá, Caldas, Amazonas, La Guajira, Cesar, Tolima, Sucre, Santander, Boyacá, Putumayo, Chocó, Casanare, Nariño, Guaviare, Valle del Cauca, Risaralda, Cauca, Cundinamarca, Antioquia, Atlántico, Córdoba, Bogotá, Arauca y San Andrés

³⁴ Total de personas que asistieron a las salas zoom.

³⁵ Se presentaban los componentes propuestos para en Plan de Acción: Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos Colectivos, Derecho Internacional Humanitario, Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, Igualdad, no Discriminación y respeto por las identidades, Construcción de Paz y Reconciliación, Educación y Cultura en Derechos Humanos, Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción y Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH.

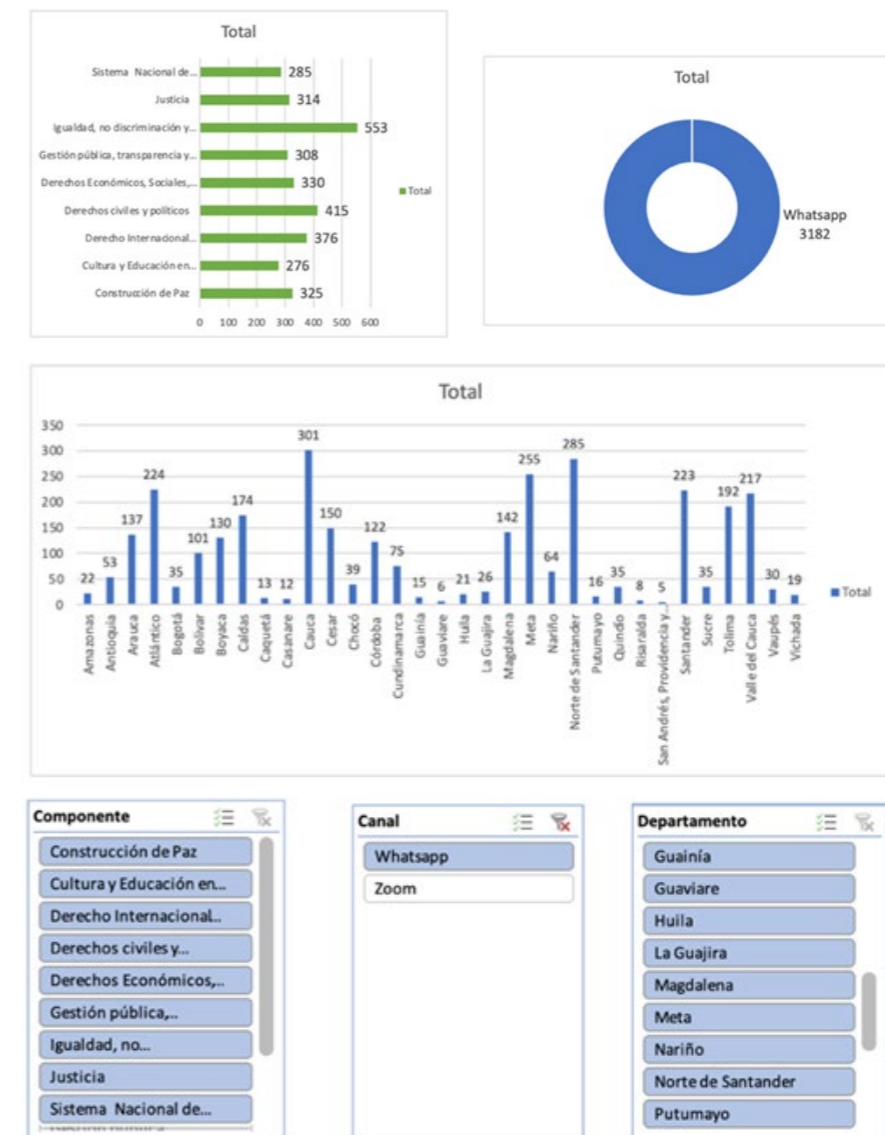
identificados? ¿Cuáles han sido los éxitos y/o fracasos en la implementación de esas iniciativas?

- Como está planteado el componente actualmente ¿responde a las necesidades de su comunidad?

- ¿Qué acciones concretas sugiere para responder a las necesidades identificadas?

Para responder a las preguntas 3 y 4, un funcionario de la Consejería presentaba un resumen didáctico de los lineamientos y estrategias propuestos para el Componente.

Gráfica 1. Participación total talleres vía Zoom³⁶



Simultáneo a los 33 talleres realizados vía Zoom, se habilitaron canales de WhatsApp a nivel regional para que un mayor número de ciudadanos pudieran participar con sus opiniones respecto a los componentes propuestos. Por este canal se lograron un total de 3.182 registros.

³⁶ En esta gráfica el total de asistentes corresponde al número de personas que diligenciaron la ficha de asistencia, no al total de personas que ingresaron a las salas zoom.

Gráfico 2. Participación total canales de WhatsApp



La metodología seguida por WhatsApp iniciaba cuando las personas interesadas ingresaban por un link al grupo de departamento al que pertenecían, en estos grupos semanalmente se abarcan diferentes temas:

- Lunes: Bienvenida, reglas y componente 1
- Martes: Componente 2 y 3
- Miércoles: Componente 4 y 5
- Jueves: Componente 6 y 7
- Viernes: Componente 8 y 9, despedida

Para explicar cada componente se envía un video corto, un texto y un recurso visual. Las personas hacían llegar sus opiniones y comentarios a través

de un formato Google. A estas personas se les formularon las mismas cuatro preguntas que a las personas que asistieron a los talleres de Zoom.

Tabla 2. Balance participación departamental (Zoom y WA)³⁷

Departamento	Fecha taller Zoom	Total participantes	Porcentaje participación Vía zoom	Porcentaje participación Vía WA
Huila	15/03/21	77	73%	27%
Norte de Santander	15/03/21	348	18%	82%
Bolívar	17/03/21	150	33%	67%
Meta	18/03/21	373	32%	68%
Magdalena	19/03/21	199	29%	71%
Guainía	24/03/21	51	71%	29%
Quindío	24/03/21	86	59%	41%
Vichada	26/03/21	51	63%	37%
Vaupés	6/04/21	64	53%	47%
Caldas	12/04/21	245	29%	71%
Caquetá	12/04/21	61	79%	21%
Amazonas	13/04/21	51	57%	43%
Cesar	14/04/21	218	31%	69%
La Guajira	14/04/21	106	75%	25%
Sucre	15/04/21	96	64%	36%
Tolima	15/04/21	274	30%	70%
Boyacá	16/04/21	263	51%	49%
Santander	16/04/21	277	19%	81%
Putumayo	19/04/21	61	74%	26%
Casanare	20/04/21	75	84%	16%
Chocó	20/04/21	98	60%	40%
Guaviare	21/04/21	36	83%	17%
Nariño	21/04/21	130	51%	49%
Risaralda	22/04/21	59	86%	14%
Valle del Cauca	22/04/21	365	41%	59%
Cauca	23/04/21	359	16%	84%
Antioquia	26/04/21	152	65%	35%
Atlántico	26/04/21	297	25%	75%
Bogotá	27/04/21	104	66%	34%
Córdoba	27/04/21	186	34%	66%
Arauca	28/04/21	210	35%	65%
Cundinamarca	30/04/21	287	74%	26%
San Andrés	3/05/21	64	92%	8%

³⁷ En la Tabla 1 y 2 el total de participantes por Zoom corresponde al número de personas que diligenciaron la ficha de asistencia, no al total de personas que ingresaron a las salas zoom.

Teniendo en cuenta los componentes propuestos por el Plan de Acción, la participación total por canal fue la siguiente:

Tabla 3. Participación nacional por componentes

Componente	Total de personas que participaron	Porcentaje de participación vía Zoom	Porcentaje de participación vía WA
Igualdad, no Discriminación y respeto por las identidades	1067	48%	52%
Educación y Cultura en Derechos Humanos	902	69%	31%
Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos	822	60%	40%
Construcción de Paz y Reconciliación	590	49%	55%
Derecho Internacional Humanitario	584	36%	64%
Derechos Civiles y Políticos	455	9%	91%
Gestión pública, transparencia y lucha contra la corrupción	433	29%	71%
Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad	335	6%	94%
Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH	285	0%	100%

Para mayor información sobre componentes seleccionados por ciudad puede consultar el multimedia diseñado para tal fin:

<https://uredu-my.sharepoint.com/:x/g/personal/enriqueprietourosarioeduco/Ec-tnOYuLs5EusDuNI-SzrABfvk2fajWKAaVvEL-H69Mg?e=AfhllC>

3.3 Resultados de la codificación y análisis de la información

Los hallazgos que aquí se presentan son el resultado de un ejercicio de análisis cualitativo a partir del cual se examinaron las problemáticas señaladas por los participantes con el fin de identificar relaciones o patrones respecto de las mismas. Para tal fin, fue empleado el software de análisis cuantitativo NVivo (para mayor información consultar el Anexo II de Participación). Gracias a este proceso de sistematización y análisis de información, se llegó a las siguientes

conclusiones acerca de las principales demandas, necesidades y preocupaciones de las personas que hicieron parte de la estrategia de participación.

En total, los tres componentes más votados o priorizados por la gente en los diferentes canales de participación son: I) Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos; II) Cultura y educación en DDHH y paz; y III) Igualdad, no

discriminación y respeto por las identidades. Esto es un reflejo del acierto de la Consejería de ampliar la discusión sobre los DDHH en nuestro país más allá de la seguridad y los derechos de primera generación. Se ve un interés creciente por los temas de educación, salud –puede explicarse por la pandemia generada por la COVID 19-, desarrollo y ambiente, así como la disposición de la ciudadanía frente a la promoción, cultura y respeto por los DDHH a través de la educación en sus diferentes niveles. Este hallazgo es un insumo valioso de cara a la actualización del Plan Nacional de Educación en DDHH (PLANEDH).

Los temas de interés en el marco del componente Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos son: I) Derecho al medio ambiente como un derecho fundamental: i) impactos asociados con el desarrollo minero – energético, ii) contaminación al agua, iii) deforestación, iv) aspersión aérea con sustancias químicas, v) actividades agrícolas, ganaderas y sus impactos en el medio

ambiente; vi) regulación, vigilancia y control de los vertimientos de residuos; II) Atención efectiva, eficiente y pertinente del servicio de salud; III) Cerrar brechas para el acceso al trabajo con enfoque diferencial étnico y de género, así como ejercer medidas para la protección de los derechos laborales de aquellas personas dedicadas a la informalidad laboral; IV) El COVID-19 ha ampliado las brechas para el acceso a la educación básica y media, producto del aislamiento preventivo y la falta de conectividad especialmente en las áreas rurales, así mismo, los jóvenes manifiestan la necesidad de ampliar los cupos a la educación superior en sus modalidades técnico, tecnológico y superior; VI) Referente al derecho a la alimentación, la población campesina ve la necesidad de que entidades del Estado fortalezcan su labor, ampliando la cobertura para el acceso a créditos, alivios financieros, canales de comercialización, cobertura vial y la reducción de procesos de certificación y costos que puedan hacer inviable el negocio.



Con relación con el componente de Cultura y educación en DDHH y paz se destacan los siguientes temas de interés: I) Importancia de una Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz desde la primera infancia, al interior de la familia y el ámbito educativo, con la finalidad de promover su respeto y garantía; II) Fortalecer los pénsus pedagógicos en torno a temas de paz en la educación básica y superior, así como su intensidad horaria y su impacto; III) Fortalecer el componente en las comunidades rurales en articulación entre las autoridades municipales con las organizaciones e instituciones; IV) Incentivar la participación y corresponsabilidad de diversos actores de la sociedad civil con proyectos para la educación y pedagogía en DDHH; V) Empoderar a los líderes sociales y defensores/as DDHH para que ejerzan como promotores de la cultura y respeto por los DDHH; VI) Educación en DDHH con un enfoque diferencial, en el que se tenga en cuenta los territorios con diversidades pluri-étnicas; VII) Fortalecer el recurso humano en temas de DDHH dentro de las gobernaciones y alcaldías, como enlaces o coordinadores de DDHH.

En el componente de Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades se sugiere fortalecer en los siguientes aspectos: I) Promover acciones afirmativas para evitar conductas xenófobas contra la población venezolana migrante en Colombia, pueblos étnicos, población con orientación sexual diversa y LGTBIQ y personas en condición de discapacidad; II) Capacitar al personal administrativo del sector público y privado en la atención a personas tradicionalmente discriminadas y en aplicar el enfoque diferencial al momento de atender a la población; III) Trabajar por la desnaturalización de violencias, el reconocimiento de grupos como sujetos de derechos y el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas que garanticen la correcta atención y la destinación de recursos económicos para la protección.

La preferencia por el componente de Derecho Internacional Humanitario se identificó en los departamentos de Colombia que históricamente fueron víctimas del conflicto armado, como Meta, Guainía, La Guajira, Cesar, Tolima, Putumayo, Casanare, Nariño, Cauca, Arauca y Bogotá D.C. La presencia de Bogotá D.C. en la clasificación

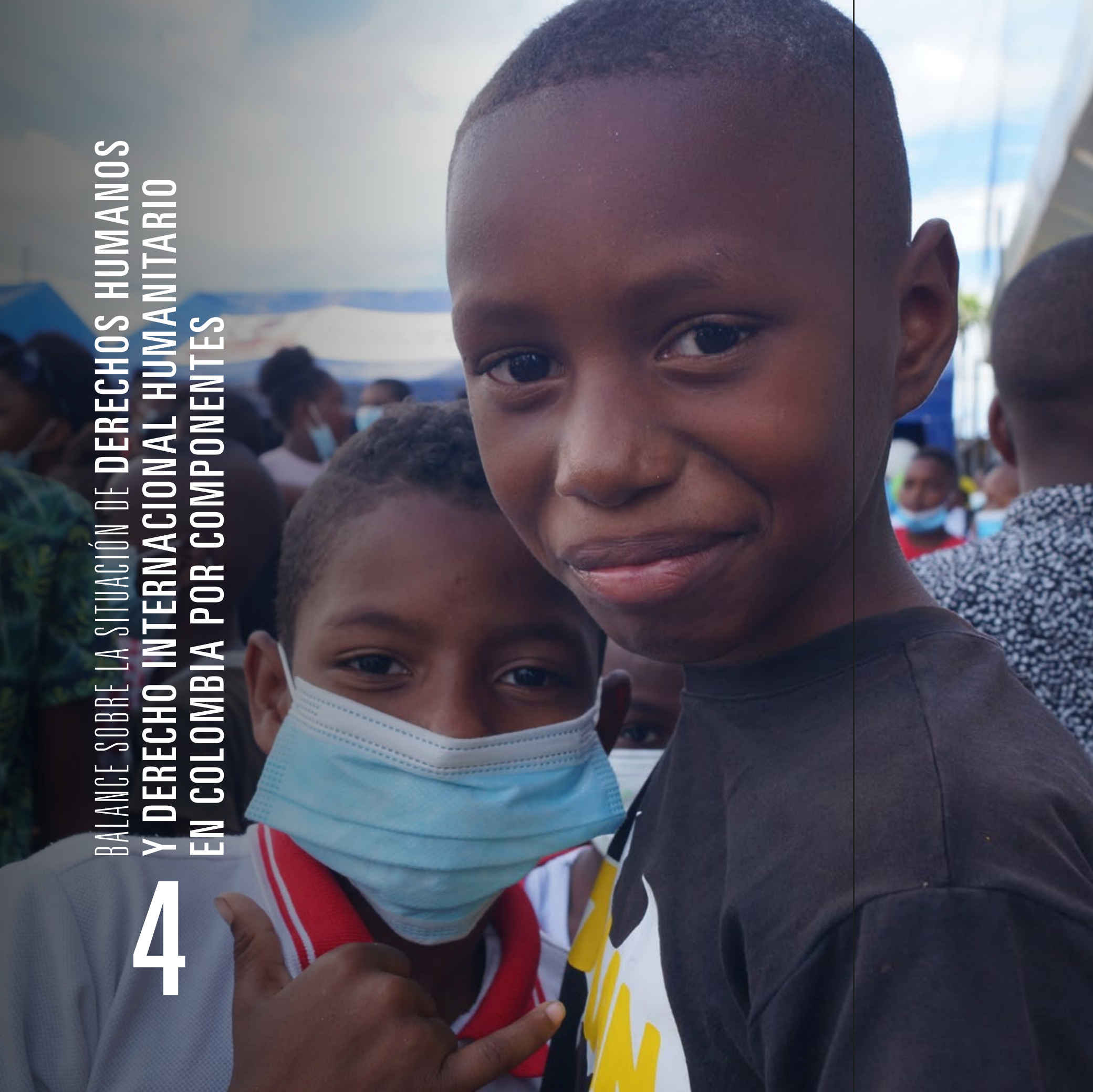


puede explicarse porque la ciudad ha sido la mayor receptora de víctimas del conflicto armado a través de los años. Resulta curioso el interés de Atlántico y Quindío por el tema, pues no son departamentos directamente afectados por la problemática. Sin embargo, revisando las discusiones de estos dos departamentos al interior de la sala, se evidenció que han sido afectados indirectamente por el conflicto armado al ser receptores de la población desplazada de otros departamentos afectados por la violencia.

De los 10 departamentos que abordaron el componente de Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción, el 75% de ellos, corresponde a departamentos ubicados en la parte oriental de Colombia y la mitad de ellos están ubicados en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía colombiana. Es el único componente donde se ve una marcada tendencia geográfica. Lo anterior da luces de la necesidad de fortalecer la lucha contra la corrupción en dichos territorios.

El componente de derechos civiles y políticos fue priorizado en departamentos con un alto índice de vulneraciones a la vida, integridad física y seguridad personal. En Norte de Santander, Caquetá, Guaviare y Atlántico resaltaron la necesidad de velar por el respeto y garantía de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. En Vichada, surge la necesidad de fortalecer la presencia estatal consecuencia de su extensión territorial, dispersión poblacional y distanciamiento de algunas zonas con centros poblados que caracterizan al departamento.

Resulta interesante evidenciar que solo dos departamentos priorizaron el componente de justicia: Guainía y Córdoba. Mientras que en Guainía la discusión se centró en generar canales para que la justicia especial indígena tenga las herramientas necesarias para juzgar los delitos que se realizan en su territorio, en Córdoba se habló sobre la necesidad de fortalecer los canales para el acceso a la justicia, además de fortalecer la institucionalidad pública respecto a los derechos de la población víctima del conflicto. Sin embargo, se tocó un punto en común, el cual fue la necesidad de contemplar las barreras lingüísticas y articulación entre las instituciones y los pueblos indígenas.



BALANCE SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
EN COLOMBIA POR COMPONENTES

4

Como punto de partida para las acciones propuestas en este documento, el Gobierno Nacional elaboró un balance general de la situación de derechos humanos en Colombia, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2020. Este balance describe tal situación a la luz de cada uno de los 10 componentes propuestos, a saber: Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades; Educación y Cultura en Derechos Humanos y Paz; Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC); Derechos Civiles y Políticos (DCYP); Derecho Internacional Humanitario (DIH); Justicia; Construcción de Paz; Gestión Pública Transparente y Lucha contra la Corrupción; Empresa y Derechos Humanos; y Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos.

Para la construcción de este capítulo se tuvieron en cuenta: i) Observaciones, recomendaciones e informes de contexto emitidos por los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los Derechos Humanos, ii) Reportes emitidos por los órganos internos colombianos, a través de las fuentes vinculantes del derecho doméstico y la jurisprudencia emitida por las Altas Cortes, iii) Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, iv) Informes emitidos por las diferentes entidades del Estado y del Gobierno Nacional, particularmente, aquellos emitidos en el marco del Sistema Nacional de Información para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y v) resultados producidos por la estrategia de participación multicanal con enfoque territorial para la construcción del PNADDHH desarrollada entre marzo y abril del 2021.

Para empezar es importante esclarecer algunas cuestiones metodológicas respecto a la construcción de este balance. En primer lugar, las problemáticas identificadas en muchas ocasiones son transversales a dos o más componentes del presente Plan. En segundo lugar, las problemáticas aquí identificadas son las más relevantes y no necesariamente agotan la totalidad de retos en materia de DDHH y DIH en Colombia.

Se precisa que este balance podrá ampliarse o complementarse una vez se desarrollen los talleres sectoriales y/o poblacionales con la ciudadanía, organizaciones y plataformas sociales que permitan la discusión, concertación e identificación de objetivos, línea base, indicadores, metas y acciones en cada uno de los 10 componentes propuestos. Conforme con lo anterior, tal descripción contrastará los contextos emitidos por las diferentes fuentes con el fin de identificar parámetros y patrones relacionados con la vulneración de derechos fundamentales y/o derechos humanos de la población colombiana.

Por último cabe resaltar que la elaboración del este balance tuvo en cuenta problemáticas que han sido identificadas en talleres, diálogos y mesas de participación y que han quedado consignadas en documentos como la *“Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos, 2014-2034”* y el *“Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”*.

Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades

En Colombia persisten algunas dificultades estructurales que impiden el pleno disfrute de los DDHH, asociadas a factores generadores de desigualdades y discriminación. La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 afectó de manera especial a grupos poblacionales que ya se encontraban en condiciones de vulnerabilidad, tales como las poblaciones rurales, afrodescendientes e indígenas, así como a las mujeres. En esa medida, de acuerdo

a los resultados de la estrategia de participación territorial, deben implementarse acciones en contra de conductas discriminatorias y estigmatizadoras frente a los grupos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la comunidad LGBTIQ+, la población en situación de discapacidad, las comunidades religiosas, los campesinos, así como la xenofobia frente a la población migrante venezolana y también la proveniente de otras nacionalidades que se encuentra en tránsito o con ánimo de permanencia en el territorio colombiano.

El Estado ha venido haciendo esfuerzos en la capacitación del profesional administrativo en la atención a personas tradicionalmente discriminadas y en la aplicación del enfoque diferencial y el lenguaje inclusivo. Además, resulta esencial trabajar por la desnaturalización de las violencias, por ejemplo, las violencias basadas en género y la violencia intrafamiliar, así como cualquier otra modalidad de violencia basada en ejes de discriminación.

Entre las problemáticas más significativas asociadas a la igualdad, no discriminación y el respeto por las identidades, las organizaciones internacionales de DDHH identifican las siguientes:

- Para el año 2019 la incidencia de la pobreza multidimensional fue 2,3 puntos porcentuales mayor para los hogares con jefatura femenina (16,6%) que la de los hogares con jefatura masculina (18,9%); el porcentaje de personas viviendo en situación de pobreza multidimensional era 2,8 veces más alto en las zonas rurales que en las zonas urbanas; el número de hogares en zonas rurales sin acceso a agua potable fue 14,7 veces más alto que en zonas urbanas; y la tasa de analfabetismo fue 3,4 veces más alto en áreas rurales que en las urbanas (ACNUDH, 2021 párr. 55).
- Invisibilidad de las personas con discapacidad, aspecto que se refleja en la inexistencia de un plan nacional para implementar las normas de accesibilidad a bienes y servicios en áreas rurales, transporte público,

información y comunicación y la accesibilidad para personas sordas, sordociegas y con discapacidad intelectual (CRPD, 2016 párr. 22).

- A pesar de que en los Acuerdos de Paz con las FARC se incorporó el enfoque de género, preocupa a los órganos de los tratados la lentitud en la implementación de las acciones que efectivicen los derechos desde esta perspectiva (CEDAW, 2019 párr. 9).
- Una de las principales preocupaciones de los órganos de los tratados, con respecto al cumplimiento de los DDHH en Colombia, es el incremento de los discursos de odio, discriminación y xenofobia. Lo anterior va acompañado de actos de violencia contra las minorías étnicas, personas con discapacidad (CRPD, 2016 párr. 17), extranjeras (CMW, 2020 párr. 25), población con VIH y LGBTIQ+, entre otros colectivos (CERD, 2020 párr. 10). Esto conduce a la vulnerabilidad y a la afectación de un amplio marco de derechos.
- Persistencia de la discriminación histórica y estructural de los pueblos indígenas afrocolombianos, poblaciones minoritarias (CERD, 2020 párr. 16), personas con discapacidad (CRPD, 2016 párr. 14), situación que se evidencia en los altos índices de pobreza, exclusión, marginación, barreras para el acceso a los DESC, incremento de vulnerabilidad y revictimización de estos colectivos, así como en la denegación de la incorporación de medidas de acción positiva y ajustes razonables en favor de los grupos. A ello se suma la discriminación en contra de inmigrantes miembros de comunidades étnicas (CMW, 2020 párr. 27).
- Ejecuciones extrajudiciales y asesinatos selectivos de los cuales han sido víctimas no solo líderes y defensores de DDHH, sino mujeres, niñas, personas con discapacidad y población migrante (CRPD, 2016 párr. 24; EPU, 2018).

- En términos de discriminación racial, la legislación nacional (administrativa y civil) carece de disposiciones normativas que prohíban la discriminación racial directa o indirecta en todos los ámbitos de la vida pública (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020 párr. 8).
- La inequidad, falta de oportunidades, deficiente participación y segregación de las mujeres, en especial las indígenas, afrodescendientes, población LGBTIQ+, personas con discapacidad, migrantes, refugiadas y retornadas, así como otros grupos minoritarios es una preocupación en la esfera internacional (CEDAW, 2019 paras. 11, 30; CERD, 2020 párr. 24; CMW, 2020 párr. 9; CRPD, 2016 párr. 10; Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 13).
- Los colegios y escuelas fueron escenarios de xenofobia y discriminación institucional para la personas en situación de movilidad humana transfronteriza con casos de: exclusión por parte de docentes y otros estudiantes, repetición de grados sin tener exámenes de clasificación, falta de soportes legales para certificar grados y para obtener títulos académicos o limitaciones para entrarlos en algunas instituciones educativas, para niños, niñas y adolescentes (NNA)³⁸.

Cultura y educación en paz y DDHH

La educación y la formación en materia de DDHH deben abarcar conocimientos y habilidades en DDHH, valores, actitudes y comportamientos que respeten los DDHH y acciones para defender y promover una cultura

³⁸ CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS | Reporte de situación Migrantes y refugiados en tránsito provenientes de Venezuela - Este documento es realizado a partir de las observaciones realizadas por el Consejo Noruego para Refugiados - NRC en las diferentes jornadas de asistencia a migrantes en tránsito en Bogotá y las vías de acceso de Cundinamarca en el marco de la pandemia de COVID-19. / Diciembre / 2020

de paz. La articulación Nación-Territorio y la coordinación interinstitucional son claves para responder a las necesidades de este componente. Los participantes de la estrategia multicanal territorial coinciden en que toda la población colombiana debe conocer los DDHH para promoverlos, garantizarlos y protegerlos y, por ello, resulta importante crear una cultura y educación en Derechos Humanos y Paz desde la primera infancia, al interior de la familia y en el ámbito educativo.

Un referente fundamental en este componente es el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, adoptado mediante Resolución 59/113A de la Asamblea General de la ONU del 10 de diciembre de 2004. Dicho programa contiene acciones encaminadas a la educación, formación y difusión de los derechos humanos para crear una cultura universal de derechos humanos. Algunos de los principales principios de este Programa son:

- Fomentar los conocimientos sobre instrumentos y mecanismos para la protección de los derechos humanos y la capacidad de aplicarlos a nivel mundial, local, nacional y regional;
- Utilizar métodos pedagógicos participativos que incluyan conocimientos, análisis críticos y técnicas para promover los derechos humanos;
- Fomentar entornos de aprendizaje y enseñanza sin temores ni carencias, que estimulen la participación, el goce de los derechos humanos y el desarrollo pleno de la personalidad humana; entre otros.

Respecto al ámbito educativo se ha identificado la necesidad de fortalecer los pensum pedagógicos en torno a temas de paz en la educación básica y superior, así como incentivar la participación y corresponsabilidad de diversos actores de la sociedad civil con proyectos para la educación y pedagogía en DDHH más allá del sistema formal. En la esfera de la educación informal existe una gran oportunidad de fortalecer a las comunidades rurales, en articulación entre las autoridades municipales, empoderar a los líderes y lideresas para que ellos sean los promotores de una

mayor apropiación de los DDHH y finalmente incorporar el enfoque diferencial en los procesos educativos.

Por ejemplo, en cuanto a la implementación de la Cátedra para la Paz (Ley 1732 de 2014), la Defensoría del Pueblo emitió un diagnóstico en 2020. Este ejercicio demostró que en muchas instituciones educativas de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación aún pendiente la incorporación de esta Cátedra en los planes de estudio, por lo cual se requiere un fortalecimiento con un enfoque territorial, capacitando a los docentes en las temáticas contempladas en el artículo 4 del Decreto 1038 de 2015.

Algunos organismos internacionales han identificado que todavía existe una necesidad de redoblar los esfuerzos para consolidar una cultura de respeto para los defensores de los DDHH, a través de actividades de promoción y educación que permitan reconocer la contribución de estos en la reivindicación de los DDHH y en la búsqueda de la paz.

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC)

Para el Gobierno del presidente Iván Duque ha sido muy importante adoptar políticas claras y precisas para mejorar la condición socioeconómica de los ciudadanos del país, más aún teniendo en cuenta el impacto de la Pandemia del Covid-19. De acuerdo con las estadísticas del DANE, el porcentaje de población en condiciones de pobreza en Colombia para 2020 es del 42,5%. Esto se traduce en que, en 2020, ingresaron a la pobreza 3.551.522 personas, con un aumento de 6,8 puntos porcentuales, donde Bogotá realiza el mayor aporte con 1.110.734 personas, que representan el 31.3% de esta población.

Sin embargo, la pobreza monetaria en zonas rurales se redujo 4,6 puntos porcentuales, lo que significa que hay 480.512 personas menos en condiciones de pobreza, gracias a los programas de mitigación del gobierno que hicieron énfasis en el perfil poblacional que habita esta zona. Se identificó que la exclusión de las restricciones

de movilidad a la población rural, por ser parte de una actividad esencial de abastecimiento alimentario al país, permite mantener su aporte positivo en el producto interno bruto en el año 2020, con la mayor tasa de crecimiento para el sector agropecuario: el 2,8%.

Por otra parte, la pobreza monetaria extrema en Colombia para 2020 asciende a 15,1% (2.781.383 personas nuevas), lo cual supera el pronóstico promedio del crecimiento de la pobreza monetaria extrema en América Latina y el Caribe calculada por la CEPAL (12,5%) y el de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF (12,8%). Esta situación se acentúa más en la zona urbana que en la rural, siendo los departamentos más afectados La Guajira, Chocó, Cesa, Magdalena, Cauca y Norte de Santander.

De acuerdo con los resultados del PIB, la economía del país se contrajo 6,8% en 2020. La actividades económicas que más contribuyeron a la contracción fueron el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, construcción y explotación de minas y canteras, que sumadas aportaron -5,8 puntos porcentuales dentro del resultado general. No obstante, Analizando los resultados trimestrales, la economía colombiana se contrajo 3,6% en el último trimestre de 2020, lo que representa una recuperación de 12,2 puntos porcentuales frente al resultado del segundo trimestre del año, 15,8%. Este cambio es un reflejo de los esfuerzos del gobierno por promover una reactivación económica progresiva, responsable y sostenible. Las actividades económicas que tuvieron mejor comportamiento en dicho periodo fueron el sector agropecuario, que creció 3,4%; el de administración pública (3,3%), actividades financieras y de seguros (2,9%) y las actividades profesionales científicas y técnicas (2,5%).

Teniendo en cuenta este breve contexto económico, es importante recordar que los derechos DESC son el grupo que hace referencia a las condiciones materiales, bienes públicos y servicios necesarios para materializar la idea de una vida digna. Bajo ese precepto, a continuación se hará un breve análisis de los principales derechos que hacen parte de este componente.



Derecho al trabajo

En materia de empleo y desempleo, comparando el cierre de 2019 con el último trimestre de 2020, la tasa de ocupación descendió 2 puntos porcentuales, pasando de 56,1 a 54,0. Entre junio y agosto la tasa de ocupación bajó a 46,8. En lo que respecta a la tasa de desempleo en el mismo periodo comparado, la tasa ascendió a 4 puntos porcentuales, pasando de 12,6 a 16,8. Entre junio y agosto la tasa de ocupación ascendió a 23,0. A esto hay que agregar que la tasa de desempleo en las mujeres es mayor en todos los niveles educativos, respecto a la de los hombres. Para el trimestre móvil diciembre 2020 - febrero 2021 la tasa de desempleo para las mujeres fue 20,7% y para los hombres 11,7%. Además, las mujeres jóvenes desocupadas de 14 a 28 años de edad corresponden al 43,9% de las desocupadas, mientras que, los hombres jóvenes representan el 42,1% de los desocupados³⁹.

Frente a la situación de la pandemia, la percepción de la situación laboral y expectativa de empleo en los hogares no es alentadora; el 28,5% de los jefes de hogar encuestados por el DANE en febrero de 2021 manifiestan que el empleo permanecerá igual mientras 25,3% cree que disminuirá mucho.

En relación con este derecho, algunos organismos internacionales especializados en Derechos Humanos han advertido frente algunas situaciones que deben atenderse para proteger este derecho en todas sus esferas, entre esos, la trata de mujeres y niñas (EPU, 2018 párr. 79), la situación de riesgo a la que se enfrentan los sindicatos (EPU, 2013 párr. 83), brechas significativas en cuanto a la igualdad de género en el trabajo: menor índice de participación laboral de mujeres, menores salarios, mayor dedicación a labores no remuneradas (ACNUDH, 2019 párr. 61) y mayor índice de desempleo (ACNUDH, 2020 párr. 62), con particular afectación a mujeres

³⁹ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_dic20_feb21.pdf
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_dic20_feb21.pdf

indígenas y afrocolombianas (CEDAW, 2019 párr. 35; CESCR, 2017 párr. 34). Frente a este último punto, el aumento de brechas de género en el trabajo se ha agudizado como consecuencia de la pandemia, en particular un mayor índice de desempleo (ACNUDH, 2020 párr. 56).

De otra parte, algunos estándares internacionales advierten la necesidad de prevenir fenómenos como el trabajo infantil (CRC, 2015 párr. 59), la explotación económica de niños, niñas y adolescentes en actividades de minería ilegal (CESCR, 2017 párr. 43), la explotación laboral y trata de personas a la que están expuestas en un mayor grado los trabajadores migratorios (CEDAW, 2019 párr. 32) y los índices significativos de desempleo que afectan de manera especial a jóvenes, mujeres y personas con discapacidad y a aquellos que viven en zonas rurales (CESCR, 2017 párr. 28).

Derecho a la educación

Durante el año 2019, el mayor número de matriculados se registra en el nivel educativo de básica primaria con 4.236.886 estudiantes que representan el 42,2% del total, seguido de básica secundaria con el 34,4%. En la variación porcentual de matriculados frente al 2018 en todos los niveles educativos se observa un aumento, con el mayor crecimiento en el nivel de media (2,4%), seguido de básica secundaria (2,3%). De acuerdo con la encuesta de calidad de vida del DANE, el 48,7% de las personas entre los 17 y los 21 años presenta asistencia escolar, de los cuales el 24,3% esta cursando programas de básica secundaria o inferiores y el 75,7% programas de educación superior o mayores. La población de mayor representatividad fueron las comunidades étnicas, seguidas de personas desplazadas, víctimas y desmovilizados; en menor proporción se encuentran estudiantes con limitaciones auditiva, autismo, cognitiva, entre otras, y estudiantes con capacidades excepcionales.

Por otro lado, de acuerdo al impacto de la situación generada por la pandemia, se registra en la Encuesta de Pulso Social del mes de

febrero de 2021 que el 89,5% de las y los jefes de hogar expresan que los niños y niñas de su hogar continuaron las actividades educativas o de aprendizaje desde que cerraron las escuelas y colegios; el 3,5% manifestó que no las continuaron; y el 7,1% dijo que los niños y niñas de su hogar no asistían o realizaban dichas actividades. Es pertinente indicar que en zonas rurales las personas tienen menos acceso a oportunidades educativas y menos logros académicos que sus pares de zonas urbanas, lo que está asociado a mayores índices de pobreza, desnutrición, embarazo de adolescentes y violencia, sumado a una infraestructura insuficiente.

La mayor deserción escolar se presenta en el nivel primaria y secundaria, siendo Riohacha la ciudad más afectada, con el 23,5% de deserción escolar de los niños y niñas de los hogares encuestados a raíz de la pandemia. Por el contrario, el 93,5% de los hogares de Manizales reportan la mayor continuidad en las actividades educativas entre las ciudades capitales, seguido de Medellín y su área metropolitana. La deserción educativa resalta también la brecha de conectividad en el país, pues de acuerdo con las estadísticas del DANE del 2019, el 47,3% de los hogares colombianos no tiene acceso a internet fijo o móvil, con mayor proporción en zonas rurales, donde el 83,8% no tiene acceso.

Ahora bien, gracias al retorno a la presencialidad, se han registrado 1.066.765 estudiantes matriculados en el año 2021 bajo el modelo de alternancia, donde 418.660 (32,2%) se encuentran en establecimientos privados y 648.105 (60,8%) en el sector público. Los departamentos con mayor número de estudiantes en esta modalidad se encuentran en el Archipiélago de San Andrés (45,7%), Antioquia (34,7%), y Caldas (24,6%).

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación, para el año 2019 estaban inscritos en programas de educación superior (técnica, tecnológica, universitaria o especializada) 2'124.546 personas siendo mujeres el 53,9% y hombres el 46,1% de

los inscritos, repartidos entre universidades oficiales (69%) y privadas (31%). En referencia a los estudiantes que van a cursar su primer año, fueron admitidos 1,001,217, de los cuales 824,840 efectivamente se vincularon a una Institución de Educación Superior (IES)⁴⁰.

Por otro lado, la cantidad de estudiantes que se graduaron de programas de educación superior en el mismo periodo fue de 507.338. Esto quiere decir que la proporción de estudiantes matriculados contra graduados es del 61,5%. Un 45% de los estudiantes que entraron a programas de educación superior en el 2019 declaran que recibieron apoyos financieros o becas de su Institución de Educación Superior, y el 0,4% de los estudiantes en el mismo año recibieron financiación por medio del Icetex, esto de acuerdo a los datos del Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Frente a este derecho algunos estándares internacionales resaltan las siguientes situaciones: persisten dificultades en el acceso a la educación con afectaciones principales de los grupos más vulnerables de la sociedad (EPU, 2018 párr. 106), en particular niños indígenas, afrocolombianos, desplazados o de zonas rurales (CRC, 2015 párr. 51), así como mujeres y de niñas (CEDAW, 2019 párr. 33); continúan siendo bajos los niveles de matriculación en los distintos niveles de educación de personas con discapacidad (CCPR, 2016 párr. 54) y población migrante (CMW, 2020 párr. 51); existe una alta tasa de abandono escolar a raíz de obstáculos como la presencia de minas antipersona (ACNUDH, 2017 párr. 52), exposición de escuelas a la violencia (CRC, 2015 párr. 51), el embarazo adolescente (CEDAW, 2019 párr. 33; CRC, 2015 párr. 51), infraestructura inadecuada para niños con discapacidad (CRC, 2015 párr. 37), entre otros.

⁴⁰ Obtenido de: <https://hecaa.mineduacion.gov.co/consultaspublicas/content/poblacional/index.jsf>
http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/544/get_microdata
<https://spadies3.mineduacion.gov.co/spadiesWeb/#/page/basicas>

Derecho a la salud y a la seguridad social

De acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre el periodo trimestral de noviembre 2020 a enero 2021 el 90,8% de los ocupados reportaron estar afiliados a seguridad social en salud y una cobertura del 49,6% en cuanto a cotización a pensión.

Por otro lado, a pesar de la tendencia decreciente que se ha observado a través de los años en la tasa de mortalidad infantil, en donde en el cuarto trimestre del 2020 en comparación al último trimestre del 2019 se evidencia una disminución de 1,15 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos, persiste el aumento de nacidos con bajo peso, lo que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como problema de salud pública, por su implicación en relación con el riesgo de muerte neonatal, retraso en el crecimiento y desarrollo de enfermedades crónicas en edad adulta.

Por la pandemia del COVID-19 se ha alcanzado la cifra de 4'655.921 contagiados y 116.753 fallecidos (reporte del 19 de julio a las 5 pm del Instituto Nacional de Salud). Sin embargo, 4'422.866 personas se han recuperado del virus y ha avanzado sustancialmente el proceso de vacunación: 15'080.013 personas con al menos una dosis aplicada y 10'340.378 personas completamente vacunadas (reporte del 18 de julio de 2021).

Respecto de este derecho las organizaciones del sistema universal de DDHH han manifestado los retos que tiene Colombia en materia de salud y seguridad social. Debe atacarse la insuficiencia en disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y asequibilidad de los servicios de salud pública para todas las personas (ACNUDH, 2017 párr. 50, 2021 párr. 57), con particular afectación a personas de bajos ingresos, mujeres, personas que habitan en zonas rurales y pueblos indígenas y afrodescendientes (ACNUDH, 2021 párr. 57; CEDAW, 2019 párr.

38), así como a personas con discapacidad (CRPD, 2016 párr. 40).

Se debe prestar especial atención a la mortalidad de niñas y niños afrocolombianos e indígenas en Chocó por enfermedades previsibles (ACNUDH, 2017 párr. 52), ya que la tasa de mortalidad infantil y materna en la población indígena es considerablemente más elevada que las de la población no indígena (EPU, 2018 párr. 54). Persisten casos de esterilización forzada de mujeres con discapacidad y de mujeres que viven con VIH/SIDA (CEDAW, 2019 párr. 37). Continúan las deficiencias en el acceso a la salud en zonas rurales, que obstaculizan la reintegración de excombatientes (ACNUDH, 2019 párr. 25), en particular en aquellas zonas anteriormente bajo la influencia de las FARC-EP (ACNUDH, 2018 párr. 52).

Existe una situación de precariedad de algunos hospitales por escasez y suministro irregular de insumos, medicinas, material médico y falta de médicos y profesionales de la salud (CESCR, 2017 párr. 60), cosa que se ha agudizado por la pandemia, generando un impacto mayor de la incidencia y mortalidad por COVID-19, por ejemplo, en el departamento del Amazonas (ACNUDH, 2021 párr. 58), donde persiste una falta de servicios de salud en comunidades indígenas remotas (ACNUDH, 2021 párr. 58). Debe prestarse especial atención a niños y niñas en situación de discapacidad (CRC, 2015 párr. 37) y evitar la negación de servicios sanitarios a niños y niñas no afiliados a un proveedor de salud (CRC, 2015 párr. 39).

Existe una preocupación por las personas que no están cubiertas por el sistema de protección social, en particular trabajadores del sector informal, trabajadores independientes y trabajadores en el ámbito rural (CESCR, 2017 párr. 41). Igualmente deben brindarse servicios de protección de la maternidad, a favor de las mujeres que trabajan en el sector informal (CEDAW, 2019 párr. 39), así como servicios de cobertura o asistencia a personas con discapacidad (CRPD, 2016 párr. 62).

Derecho a la vivienda

El término de vivienda adecuada implica seguridad de la tenencia, que hace referencia a la garantía de protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. En Colombia, en 2019, el 42% de los hogares contaba con vivienda propia, el 2% la está pagando, el 36% está en arriendo o subarriendo, el 14% en usufructo, el 2% en posesión sin título y el 2% en propiedad colectiva. Sin embargo, la vivienda adecuada se relaciona también con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, así como condiciones de habitabilidad. Estos factores se calculan a partir del déficit habitacional de los hogares; en 2018, los departamentos con mayor proporción de hogares con carencias habitacionales según al Censo Nacional del DANE son Vichada (94,5%), San Andrés (92,8%), Chocó (91,25%), Vaupés (88,7%), Guainía (88,5%) y Amazonas (86,2%). Del total nacional, se reporta que el 36,59% de los hogares se encuentra con deficiencias en su vivienda.

Otro de los principios de vivienda adecuada hace referencia a gastos soportables que no impidan el logro de otros compromisos económicos y necesidades básicas. En esta línea, con la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de 520.000 iniciaciones de vivienda de interés social (VIS), se ha trabajado en dinamizar el sector de vivienda, con un especial énfasis en el segmento de interés social. Desde agosto de 2018, se han iniciado cerca de 95 mil viviendas VIS, contribuyendo de manera positiva a la reducción del déficit cuantitativo de los hogares más vulnerables del país. Además, a través del programa “*Mi Casa Ya*”, la asignación de subsidios para cuota inicial aumentó en un 71% con un total de 29.705 subsidios asignados en el 2019. En el caso del programa “*Casa Digna, Vida Digna*”, durante la vigencia 2019 (con corte a 31 de octubre), se han logrado titular 20.334 predios a nivel nacional, lo que permitió llegar a 233 municipios en treinta departamentos del país. Además, se ha adelantado el mejoramiento integral de barrios y equipamientos que benefician a 26.770 viviendas en 26 proyectos financiados por el Gobierno Nacional.



A pesar de los avances, los organismos internacionales llaman la atención sobre la ausencia de un enfoque de discapacidad en la política de vivienda gratuita o social, en particular, la falta de acceso de personas con discapacidad a estos programas (CRPD, 2016 párr. 62).

Derecho al agua y saneamiento

La Encuesta Calidad de Vida indaga por la fuente de la que obtienen los hogares el agua para preparar los alimentos, y el resultado es indicativo del acceso a agua limpia. En 2019, la principal fuente de aprovisionamiento de agua en el 76,1% de los hogares a nivel nacional para preparar los alimentos fue el acueducto público; con el 93,6% en cabeceras y el 19,4% en zona rural (en donde el 30,2% corresponde al acueducto comunal o veredal y el 50,4% corresponde a extracción de agua de los pozos, agua lluvias, manantiales, o fuentes que acarrear mayor esfuerzo y costo como lo son carrotanque, aguatero, agua embotellada o en bolsa).

Por otra parte se registró que los departamentos con mayor proporción de territorios con deficiencia en la calidad del agua son Vaupés (100%), Chocó (98,2%), Nariño (95%), Guainía (91,9%) y Guajira (78,4%) (SIASAR, feb 2021). El SIASAR permite monitorear la instalación mejorada de agua potable, el saneamiento y la higiene a nivel mundial. En Colombia, el nivel de medición es considerado ‘básico’ con el 50,6% de acciones monitoreadas del sector, que limita la recogida del suministro de agua en un máximo de 30 minutos; pero solo el 16,4% del servicio de agua potable en Colombia es gestionado de forma oportuna y libre de contaminación.

Los organismos de protección de DDHH a nivel internacional resaltan la importancia de considerar los impactos que tiene sobre el derecho al agua, la contaminación de fuentes hídricas por minería ilegal (CESCR, 2017 párr. 59), con particular afectación de comunidades indígenas (ACNUDH, 2017 párr. 51) y en zonas afectadas por el conflicto armado (ACNUDH, 2018 párr. 55). Es importante garantizar la disponibilidad y acceso a agua potable y saneamiento básico (ACNUDH, 2017 párr. 52), especialmente para

pueblos indígenas, en particular, el pueblo Wayuu en La Guajira (CCPR, 2016 párr. 42).

Derecho a la familia

En cuanto a la conformación familiar por sexo del jefe de hogar, se observa en el año 2019 mayor proporción de mujeres jefes de hogar sin cónyuge (74,26%) en comparación a los casos donde el jefe de hogar es hombre (24,23%). Según la Encuesta Calidad de Vida del DANE de 2019, el 50% de los niños y niñas menores de 5 años permanece la mayor parte del tiempo con su padre y madre en casa y el 35,8% asiste a un hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio. Las denuncias por inasistencia alimentaria disminuyeron considerablemente, pasando de 38.079 en 2019 a 19.713 en 2020 (la cifra más baja desde 2010); esto se ve relacionado con las restricciones de movilidad que habrían dificultado la presentación de demandas.

Algunas organizaciones internacionales recuerdan la importancia de abordar la alta incidencia de embarazos adolescentes (ACNUDH, 2020 párr. 77) y los altos índices de violencia y abusos en el hogar, con afectaciones especiales a niñas (CRC, 2015 párr. 27). También se manifiesta la preocupación por el gran número de niños y niñas en situación de abandono (CRC, 2015 párr. 33) y separación de niños y niñas de su familia por situación de pobreza, con particular impacto en hijos de familias desplazadas (CRC, 2015 párr. 33). Igualmente, es importante seguir trabajando en el enfoque de género para evitar la existencia de actitudes estereotipadas, patriarcales y sexistas sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y de los hombres en la familia y en la sociedad (CEDAW, 2019 párr. 24).

Derecho a la alimentación adecuada

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) plantea que la disponibilidad de alimentos hace referencia a la oferta o suministro de alimentos, en condiciones de suficiencia y estabilidad de todos los grupos de alimentos definidos en la canasta básica. La desnutrición, como manifestación de la inseguridad alimentaria

y nutricional, afecta principalmente a niños y niñas. De acuerdo a los casos notificados por el Instituto Nacional de Salud en 2020 se registraron 10.740 casos de desnutrición aguda en menores de 5 años, que explica una pérdida de peso reciente gracias a la insuficiencia en cantidad y calidad de alimentos, o enfermedades infecciosas que pudieron ser transmitidas por el bajo peso materno. Los departamentos más afectados por este fenómeno son Vichada, Vaupés, Guaviare y La Guajira.

Uno de los factores con mayor incidencia sobre la disponibilidad de alimentos es la producción agrícola que, pese a la evidente capacidad del país para expandir el uso del suelo en actividades de esta naturaleza, ha sido desplazada por la notoria preponderancia que se le otorga a la actividad ganadera, que se ha incrementado en los últimos diez años. Ahora bien, los determinantes básicos en el acceso a alimentos son: el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos. En ese sentido, cobra especial relevancia la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, pues implica que muchos colombianos carecen de los recursos económicos suficientes para adquirir productos de la canasta básica familiar, lo que desencadena en una mala alimentación.

Las recomendaciones internacionales hechas a Colombia en esta materia señalan, por ejemplo, la necesidad de adoptar medidas adecuadas para el apoyo a campesinos y pequeños agricultores (CESCR, 2017 párr. 57). De otra parte, se requiere prestar especial atención a las muertes de niños por malnutrición (CESCR, 2017 párr. 48; EPU, 2018 párr. 85), a la malnutrición crónica persistente, en particular, entre niños indígenas y afrocolombianos (CRC, 2015 párr. 39), pero también al creciente índice de sobrepeso y obesidad (CESCR, 2017 párr. 57).

Derechos culturales

El derecho a gozar de los beneficios de la cultura incluye cinco características esenciales e interrelacionadas: **i)** disponibilidad (los bienes

y servicios culturales deben estar disponibles para que todos puedan disfrutar y beneficiarse de ellos); **ii)** accesibilidad (no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica y accesibilidad de la información) **iv)** aceptabilidad (consultas con las personas y comunidades involucradas para asegurar que estas aceptan las medidas para proteger la diversidad cultural); **v)** adaptabilidad (enfoque flexible y de respeto por la diversidad cultural de individuos y comunidades); **vi)** idoneidad (adecuada en el contexto pertinente, con especial atención a los valores culturales)⁴¹. Pese a la gran riqueza cultural que caracteriza a Colombia, existe un gran reto en cuanto a la construcción de políticas culturales, de cara a los modernos procesos de globalización económica y las transformaciones socioculturales y políticas que impactan de manera desigual a las distintas regiones.

Algunos de los retos que debe enfrentar el país son, entre otros, fomentar la comunicación, el intercambio de información cultural, de conocimientos y saberes, los diálogos interculturales y los procesos de investigación y de gestión. Asimismo, estimular equitativamente la producción, gestión y creación cultural colectiva e individual, además de democratizar el acceso, no solo a los bienes y servicios culturales existentes, sino también a las posibilidades de creación cultural y artística para toda la población colombiana. De igual manera, esto incluye el acceso y protección del patrimonio cultural, valorando la esfera pública como espacio de construcción colectiva, y reconociendo, por ejemplo, las culturas indígenas y afro.

Desafortunadamente, el sector cultural y artístico fue uno de los más golpeados durante la pandemia, con ocasión de los cierres de teatros, cinemas, eventos y festivales. El proceso de reactivación económica demanda ayudas económicas para este sector, exenciones tributarias, nuevas normas y, en general, un impulso al sector desde todas sus dimensiones.

41 Red-DESC, 2017



Por otro lado, algunos organismos internacionales recuerdan la importancia de combatir todas las formas de discriminación contra pueblos indígenas y afrocolombianos, que se ven reflejados en altos índices de pobreza y exclusión (CESCR, 2017 párr. 23; CRPD, 2016 párr. 13). Ello incluye, por ejemplo, la promoción de las tradiciones, cultura y uso de lenguas de pueblos indígenas y poblaciones afrocolombianas (CESCR, 2017 párr. 65), para prevenir cualquier riesgo de su extinción física o cultural (CERD, 2015 párr. 15).

Derecho a un ambiente sano

Un medio ambiente sano es entendido como la vitalidad de los ecosistemas y la sostenibilidad

en las sociedades. El Banco Interamericano de Desarrollo junto a la organización World Justice Project construye la medición de *Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe –IGA*, publicado en el año 2020. Para el caso de Colombia, se identificó que los principales problemas son la deforestación, con un puntaje de 9.3 (en una escala máxima de 10), seguido de la contaminación del agua, con 8.3 puntos. Respecto a las actividades de industria, Colombia ocupa la mayor calificación de impacto en la extracción minera y ganadería con 9.4 y 8.9 respectivamente.

Por otro lado en 2018 se determinó que el gasto ambiental representa el 0.32% del gasto público total en Colombia, ubicándose en un

nivel de proporción intermedia al comparar con el resto de países de la región. Sin embargo, en cuanto a prácticas de biodiversidad el puntaje de Colombia estuvo por encima del promedio de países de América Latina y el Caribe; esta categoría hace referencia a la planificación para su conservación, monitoreo de especies, hábitats protegidos y uso sostenible de especies económicamente valiosas.

A continuación, se presentan las principales problemáticas que han identificado organizaciones internacionales y regionales de DDHH en Colombia respecto del goce efectivo del derecho al ambiente sano y otros derechos colectivos. Se resalta la contaminación en

cuenas de ríos con afectaciones particulares a pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinos (ACNUDH, 2020 párr. 70); las afectaciones por actividades agroindustriales y en particular de minería (ACNUDH, 2021 párr. 66); y daños por la explotación de recursos naturales, incluyendo proyectos agroindustriales, a través de, entre otros, la deforestación (CESCR, 2017 párr. 15).

Derechos Civiles y Políticos

Los derechos civiles y políticos (DCYP) han sido considerados tradicionalmente como el núcleo inicial, básico e indispensable para el

*ejercicio y la garantía de los otros derechos, dentro de ellos los económicos, sociales, culturales*⁴². Al hablar de derechos civiles podemos abordar: 1. Protección de la dignidad humana 2. Integridad física, sexual, psicológica y moral de la persona y 3. Protección de las libertades fundamentales y la autonomía de las personas para decidir sobre su propia vida sin la interferencia del Estado o de algún otro poder social. Por su parte, los derechos políticos, están relacionados con las garantías para el ejercicio de la participación en los espacios de toma de decisión y en el ciclo de la gestión pública. En este componente, se incluyen los derechos a: 1. Vida, 2. Libertad, 3. Libertad de pensamiento y expresión, 4. Libertad de culto, 5. Libertad de circulación y residencia, 6. Derecho al voto, 7. Derecho a la reunión y manifestación pacífica y pública, 8. Derecho de asociación, 9. Derecho a la seguridad, 10. Derecho a la participación, 11. Derecho a la propiedad y 12. Derecho a asistencia, representación y defensa jurídica.

De la mano con las organizaciones y plataformas sociales que hacen parte del Comité Técnico Operativo y de la Instancia de Coordinación del PNADDHH, se concertó la priorización en la identificación de objetivos, líneas estratégicas y acciones para fomentar el respeto, promoción y protección de los líderes sociales y defensores/as de derechos humanos y las personas en situación de movilidad humana interna y transfronteriza⁴³.

Entre 2017 y 2021, la Defensoría del Pueblo ha emitido 209 Alertas tempranas: 2017 (01), 2018 (86), 2019 (56), 2020 (54) y 2021 (17). En este periodo de tiempo, se ha identificado lo siguientes:

- Los departamentos con mayor número de Alertas son: Antioquia (30), Chocó (24), Valle del Cauca (20), Cauca (17), Nariño

⁴² Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos 2014–2034; pág. 44 http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf

⁴³ Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Pág. 19.

(13), Norte de Santander (12), Bolívar (11), Meta (10).

- Los Distritos y Municipios con mayor número de Alertas Tempranas: Bogotá D.C (6), Apartadó (4), Buenaventura (4), Carmen del Darién (4), Teorama (4), Tumaco (4). Argelia, Caucasia, Chimichagua, Hato corozal, Jamundí, Medellín, Morales, Puerto Rico, Río sucio, Sácama, San José de Ure, Santa Barbara de Iscuandé, Soacha y Suarez con 3 Alertas Tempranas, respectivamente.
- Factores de riesgo por agentes generadores de violencia: Narcotráfico (146 casos), presencia territorial de grupos armados ilegales (130 casos), tráfico de armas (38 casos), extracción ilícita de minerales (37 casos), ataques a la Fuerza Pública (25 casos), tráfico de personas (18) casos, atentados a infraestructura crítica y estratégica (15 casos), explotación ilícita de madera (13 casos), explotación ilícita de recursos naturales (10 casos) y atentados contra comisiones institucionales (3 casos).
- Las principales vulneraciones identificadas son: reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes (325 AT), homicidios (172 AT), desplazamiento forzado (141 AT), amenazas (139 AT), extorsión (95 AT), amenazas a líderes sociales (76 AT), minas anti persona (68 AT), desapariciones (64 AT), violencia sexual (60 AT), confinamientos (60AT), masacres (23 AT).

En la esfera de los derechos civiles, los Organismos Internacionales miembro de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los DDHH, ponen en consideración algunos de los hechos, datos y cifras principales, haciendo especial énfasis en los hechos ocurridos durante el año 2020:

- Tanto para la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como para el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) en el reporte del

EPU, la violencia en Colombia puede ser considerada como una situación endémica y estructural, ésta no solo ha sido representada en el aumento de los homicidios (EPU, 2018 paras. 8-22; Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, 2019 paras. 6-7) sino en la persecución en contra de líderes y lideresas, lo que afecta la implementación de los acuerdos de paz y por lo anterior, resulta ser uno de los principales desafíos en materia de protección de DDHH (CIDH, 2017a; Relator Especial sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, 2019 paras. 16-29).

- Tasa de homicidios elevada reportada por la Policía Nacional, especialmente preocupante en los departamentos de Cauca, Chocó, Putumayo y Valle de Cauca (CERD, 2020, párr. 5).
- La capacidad del Estado para cumplir con su deber de protección de la población, satisfaciendo derechos como la vida, el acceso a la justicia y la participación, se ha visto limitada en algunas regiones del país por la ausencia de una presencia integral y efectiva (ACNUDH, 2021 párr. 6).
- Desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016, se han cometido 248 homicidios de antiguos integrantes de las FARC-EP, de los cuales 73 tuvieron lugar el año pasado [2020] (ACNUDH, 2021 párr. 10; Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020 párr. 46).
- Al 15 de enero de 2020, las acciones armadas habían causado 94 eventos de desplazamiento masivo, ante los cuales se vieron afectadas 25.366 personas, principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó y Nariño, en los cuales se concentraron entre el 76% y el 87% de los eventos y personas desplazadas (ACNUDH, 2021 párr. 11; Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2020, p. 2).

- De la misma manera, a la fecha antes mencionada, se habían presentado 36 eventos de confinamiento por restricciones a la movilidad y acceso impuestas a la población por parte de grupos armados ilegales (GAO y GDO) como consecuencia de los cuales se victimizaron 74.312 personas (ACNUDH, 2021 párr. 11; Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2020, p. 1).
- Los corredores fronterizos y la persistencia de bandas de trata de personas es un tema de especial cuidado que debe ser abordado, pues son muchas las víctimas de trata, en especial mujeres y niños (CEDAW, 2019 párr. 27; EPU, 2018 paras. 14, 51, 65, 81, 84, 103, 104).
- Colombia enfrenta una situación atípica en su historia con respecto a la movilidad humana transfronteriza, pues además de ser un país de origen de emigrantes, también es de tránsito y destino y no cuenta con la normatividad y los recursos necesarios para atender a todas estas realidades en términos de reconocimiento de DDHH (CMW, 2020 paras. 5-6).

Desde la emisión de la primera Alerta Temprana por parte de la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Decreto 2124 de 2017), es una constante, el monitoreo al riesgo contra la vida e integridad física de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia⁴⁴, lo propio lo realizan diferentes organismos partes del Sistema Universal e Interamericano para los DDHH, quienes hacen un especial énfasis en las afectaciones a la vida, seguridad e integridad personal de los

⁴⁴ Defensoría del Pueblo: Alertas Tempranas 026 de 2018, Informe de seguimiento (2019) a la Alerta Temprana 026 de 2018 y la Alerta >Temprana 018 del 2020.

defensores y defensoras de DDHH, así como de numerosos líderes sociales y sindicales, lo que ha llevado a pronunciamientos por parte de los organismos internacionales según los cuales “defender los Derechos Humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia” (ACNUDH, 2020 párr. 16). La anterior afirmación es ilustrada con las cifras que representan un incremento en los asesinatos de estas personas a nivel territorial, siendo las zonas rurales las más afectadas (CEDAW, 2019 párr. 17; CERD, 2020 párrs. 28-29; CIDH, 2017a; EPU, 2018 paras. 14-32).

Conforme con lo anterior, por instrucción del señor Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales asumió el Compromiso de monitorear la Situación de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. Es así que esta Consejería Presidencial ha emitido 8 informes de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia: i) 2019, 4 informes; ii) 2020, 3 informes, y iii) 2021, informe anual 2020.

El informe anual de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos 2020, se identifica la correlación positiva de los homicidios con los territorios con desarrollo de economías ilícitas (narcotráfico y la extracción ilícita de minerales); así como la presencia territorial de GAO y GDO.⁴⁵ Así mismo, este informe contrasta los reportes en contexto y cifras, emitidos por: i) Organismos parte de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los DDHH, ii) Organizaciones no gubernamentales (ONG), nacionales e internacionales y, iii) Alertas Tempranas y cifras emitidas por la Defensoría del Pueblo.

⁴⁵ Informe de Homicidios contra Líderes Sociales y Defensores/as de Derechos Humanos en Colombia 2020” <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Documents/INFORME-2020-HOMICIDIOS-DEFENSORES-DD-HH-21.02.21.pdf>

El informe referido identifica unas zonas con mayor riesgo de vulneración a la vida e integridad física de los líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia; entre ellas, las siguientes⁴⁶:

- I. Centro y norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca, en la región del pacífico hacia el occidente del país.
- II. Piedemonte amazónico (cuena del Amazonas) al suroccidente del país, en los departamentos de Putumayo, Caquetá y en límites con el sur del Huila.
- III. Subregión transfronteriza del Catatumbo, en el nororiente del país y en la frontera con Venezuela.

En contraposición estos municipios fueron priorizados para el desarrollo de los PDET⁴⁷ y se resalta que los territorios del Pacífico Nariñense y del Catatumbo han sido priorizadas por el Gobierno Nacional en la Estrategia “Zonas Futuro” como Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII); estas estrategias han coadyuvado a la prevención y protección de los derechos humanos en Colombia, en el periodo transcurrido entre 01 de enero al 31 de diciembre del 2020⁴⁸.

En el 2020 el Sistema Nacional de Información para los DDHH y DIH, identificó que las tipologías de liderazgo con mayor afectación son: 1. Líderes pertenecientes a organizaciones comunales, 2. Líderes indígenas, 3. Líderes sociales, 4. Líderes sindicales, ambientales y campesinos.⁴⁹

⁴⁶ Informe de Homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia, Periodo comprendido entre 01 de julio y el 30 de septiembre del 2020. Pág. 18.

⁴⁷ Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

⁴⁸ Informe de Homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia, Periodo comprendido entre 01 de julio y el 30 de septiembre del 2020. Pág. 45-48.

⁴⁹ Informe de Homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia, Periodo comprendido entre 01 de julio y el 30 de septiembre del 2020. Pág. 22.

A julio del 2021 OACNUDH conoció de 118 alegaciones de asesinatos de personas defensoras. De estas pudo verificar 38 casos, 39 casos están en proceso de verificación y 41 casos son no concluyentes. De los casos verificados, en 34 casos las víctimas son de sexo masculino (4 afrodescendientes y 2 indígenas); y en 4 casos se reportan de sexo femenino (3 de ellas, indígenas).

De los casos verificados por OACNUDH, Valle reporta 19 casos, Cauca (5 casos), Antioquia (2 casos), Chocó (2 casos), Cundinamarca (2 casos). Arauca, La Guajira, Norte de Santander, Meta, Risaralda y Tolima (1 caso respectivamente). Este reporte evidencia un aumento en el departamento del Valle, principalmente en su capital, Cali. OACNUDH identificó 17 víctimas fatales durante la contingencia social que vivió el país desde el 28 de abril del 2021.

En lo que se refiere a los derechos políticos, se ha expresado la preocupación de que en épocas pre y electorales se registre un aumento de actos de violencia, amenaza y persecución que impactan de manera negativa el derecho a la participación política en varias de sus dimensiones (EPU, 2018 paras. 33-35).

El reforzamiento de la democracia y el ejercicio del voto libre debe partir de la superación de barreras para acceder de manera efectiva a la participación y espacios electorales en las zonas rurales (EPU, 2018 párr. 70) e incluir colectivos que han estado invisibilizados por considerarlos poco relevantes en estos espacios, tales como las personas con discapacidad (CRPD, 2016 párr. 10) y las mujeres (CEDAW, 2019 párr. 30).

Existen también numerosos retos en términos de integralidad normativa, compatibilidad con las normas internacionales ratificadas por el país, fortalecimiento de capacidades institucionales y de respuesta para atender la migración, así como existencia de un subregistro de personas irregulares en el Estado, formación de funcionarios en términos de aplicación de la normativa internacional, participación limitada de la sociedad civil en la construcción normativa, persistencia de discursos de xenofobia y discriminación en contra de los inmigrantes, circunstancia que incrementa la vulneración de sus derechos, visión segmentada de la situación, desconociendo que existe migración distinta a la venezolana, ausencia de políticas diferenciales



para enfrentar la migración, alto índice de explotación y precariedad laboral contra los migrantes, política de erradicación de la apatridia limitada en el tiempo y según nacionalidad, vulnerabilidad de los menores no acompañados, dificultades en la reintegración de extranjeros y retornados, situaciones de trata de personas, y vulnerabilidad de los migrantes pertenecientes a comunidades indígenas (CMW, 2020). También se encuentra, ante la dificultad de acceder al sistema de salud y a la negativa del derecho al trabajo lo cual lo obliga a verse en escenarios de informalidad y explotación laboral.

Los migrantes y refugiados que retornan tras haber vivido y permanecido en territorio colombiano han sido víctimas de discriminación institucional, de xenofobia y aporofobia; teniendo, en términos generales, grandes dificultades para acceder a trabajos formales y a derechos fundamentales.

En lo que respecta al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, y luego del análisis de la situación reportada en los informes emitidos por organismos internacionales del Sistema Universal e Interamericano para los Derechos humanos, es motivo de reflexión identificar el núcleo esencial, así como el alcance de este derecho. Organismos internacionales, ONG y entidades del Estado han emitido reportes e informes de casos de presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales y de vulneración a los DDHH.

A partir del 28 de abril de 2021, tuvo lugar en Colombia el inicio de una serie de manifestaciones, reuniones y movilizaciones ciudadanas ligadas a reivindicaciones sociales estructurales e históricas, muchas de las cuales, si bien ya están consagradas formalmente en la Constitución Política de 1991, en los Acuerdos de Paz de 2016 y, de manera general, en el orden normativo nacional, aún no han sido materializadas. Las manifestaciones en cuestión se suman así a las jornadas de manifestaciones acaecidas durante los años 2019 y 2020, respecto de las cuales es posible evidenciar una similitud entre las causas y motivaciones.

Dentro de las causas que subyacen a las manifestaciones, es posible constatar la inconformidad y el descontento de gran parte de la población por factores tales como *“la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema, y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud. Igualmente, los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género”*, los cuales se han visto exacerbados con ocasión de la crisis generada por la pandemia del COVID-19 (CIDH, 2021, párr. 2).

Así, por ejemplo, desde el Sistema Nacional de Información de DDHH, se han documentado *“57 reportes de personas fallecidas, 28 casos relacionados con las manifestaciones originadas desde el 28 de abril del 2021 (3 miembros de la Fuerza pública y 2 recién nacidos fallecidos en ambulancia consecuencia de los bloqueos en la vía), 1.140 personas civiles lesionadas, 1.587 personas uniformadas lesionadas, 113 hechos de violencia por razón del género (mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa), 63 personas con Mecanismo de Búsqueda Urgente, activo⁵⁰, 9799 traslados por protección, 13 personas uniformadas secuestradas y retenidas. Así mismo, se vienen adelantado 229 investigaciones por presuntas faltas disciplinarias: 104 casos por abuso de autoridad, 45 casos por agresión física, 16 casos por homicidio, 25 por lesiones personales, 03 casos por acoso sexual, 32 casos por otras conductas. 34 investigaciones son de conocimiento de la Justicia Especial Penal Militar. Producto de los bloqueos, alrededor de 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes han sido impactados negativamente en su plan de alimentación escolar. Han sido afectados 2.033 bienes privados, 2.364 bienes públicos y 734 bienes policiales”⁵¹.*

⁵⁰ Fuente: Fiscalía General de la Nación, corte 06 de julio del 2021.

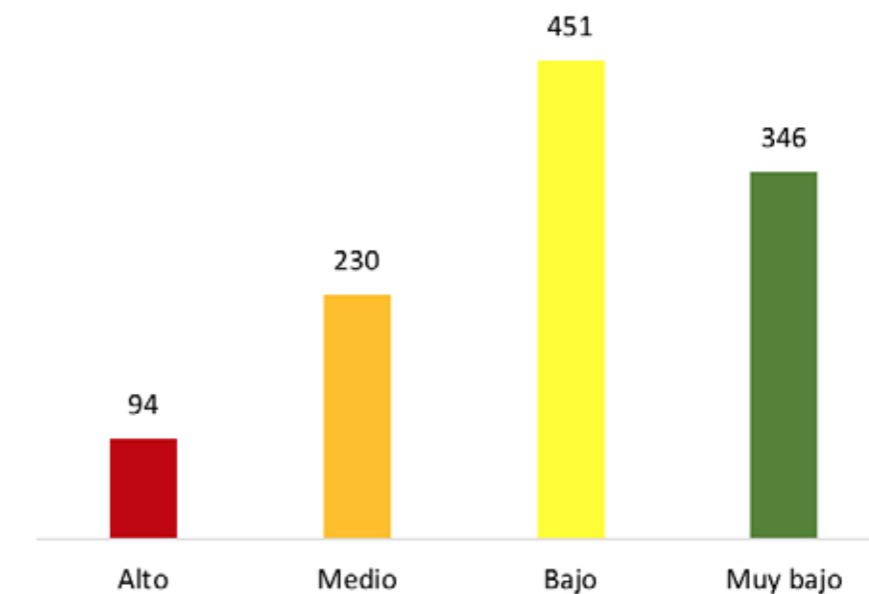
⁵¹ Boletín No. 44 de DDHH en el marco de la protesta social 2021.

Para el año 2020 el Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, identificó el nivel de riesgo por medio de la medición del indicador de riesgo de vulneración de los derechos de vida, integridad, libertad y seguridad en la población de los 1101 municipios del país, más las 20 áreas no municipalizadas. Este índice está construido a partir de tres grandes dimensiones: las vulneraciones ocurridas por conflicto armado u otras circunstancias relacionadas con la conflictividad social; los factores de riesgo que potencializan la materialización de vulneraciones; y (en contraste) las capacidades institucionales que aportan

a procesos de prevención y protección de la población en riesgo. De acuerdo con estas tres dimensiones, el índice clasifica a los municipios en riesgo alto, medio, bajo y muy bajo.

En el indicador se reconocen 94 territorios en riesgo alto de vulneración de derechos humanos, donde 16 departamentos más Bogotá D.C. tienen al menos un municipio en este nivel de riesgo. Los departamentos más afectados son Arauca, donde el 71% de sus municipios tienen un nivel de riesgo alto, seguido del Guaviare con 50% de sus territorios en riesgo alto, y Putumayo con 6 municipios en riesgo alto, lo que representa el 46% del total.

Gráfica 3. Cantidad de municipios y áreas no municipalizadas por nivel de riesgo según el Indicador de Riesgo de Vulneración de Derechos Humanos - IRVDH, 2020.



Fuente: Elaborado por Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020.

A nivel nacional, el departamento de Antioquia cuenta con el mayor número de municipios con riesgo alto y medio, para un total de 17 municipios con riesgo alto y 40 con riesgo

medio, de los cuales Tarazá, Cáceres e Ituango obtienen la más alta calificación de riesgo, apalancado mayormente por los factores de riesgo identificados.

Tabla 4. Calificación por dimensión del Indicador de Riesgo de Vulneración de Derechos Humanos - IRVDH según municipios en más alto riesgo, 2020.

Departamento	Municipio	Vulneraciones	Factores de riesgo	Capacidades
Antioquia	Tarazá	2,42	5,52	-1,28
Antioquia	Cáceres	3,71	3,74	-1,70
Cauca	Argelia	1,88	5,28	-1,31
Antioquia	Ituango	2,60	3,80	-2,03
Antioquia	Mutatá	5,17	0,71	-1,65
Chocó	Carmen Del Darién	4,25	3,26	0,0
Putumayo	Villagarzón	3,88	0,79	-2,36
Arauca	Fortul	2,43	5,19	0,64
Nariño	San Andrés De Tumaco	2,91	3,18	-0,82
Antioquia	Valdivia	2,70	2,43	-1,50

Fuente: Elaborado por Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020.

El municipio con mayor calificación en la dimensión de vulneraciones es Mutatá, que demuestra el mayor número de consentimientos en las solicitudes de protección evaluadas con amenaza extrema y/o extraordinaria. Adicionalmente, hace parte de los 100 municipios con mayores hechos victimizantes ocurridos en el marco de conflicto armado, predominando el hecho de amenazas con 16 eventos denunciados y 32 denuncias por evento de desplazamiento según la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV).

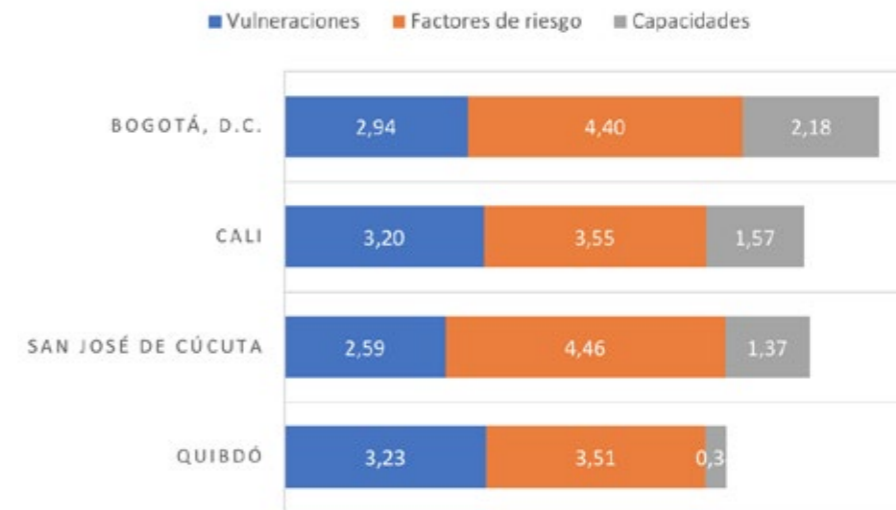
Respecto a la dimensión de factores de riesgo, en los municipios de Tarazá y Argelia se identifican economías ilícitas, siendo parte de los 110 municipios con mayor número de hectáreas de coca en el país. Igualmente, existe una presencia de explotación ilícita de oro en el municipio de Tarazá, donde también se hay grupos armados organizados y eventos de homicidios colectivos y de líderes sociales.

Las capacidades territoriales evidencian signos negativos formados a partir de la comparación entre municipios del país, con un mínimo de -3.13 y un máximo de 2.44. Entre los municipios de menos capacidades se observa Villagarzón,

donde a pesar de contar con la asistencia de programas sociales como modelos implementados de sustitución de cultivos ilícitos, Desarrollo con Enfoque Territorial y Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, la calificación obtenida por la entidad territorial en el componente de desempeño en defensa jurídica relacionada con la gestión de los procesos judiciales, capacidad institucional para ejercer la defensa jurídica, e información estratégica para la toma de decisiones, se encuentra en el rango bajo, de acuerdo a la medición realizada por el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP). De igual forma, no se evidencia porcentaje en el avance de actividades planteadas en el plan de acción anual, medido por Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) mediante el indicador de eficacia.

De los 1.121 territorios evaluados el 42% se encuentra por encima del promedio nacional, es decir en 473 municipios se identifica un mayor nivel de riesgo al ordinario presentado en el país. En la siguiente gráfica se observan las ciudades capitales con mayor nivel de riesgo en virtud de sus altos puntajes en vulneraciones y factores de riesgo, y su valor bajo en la dimensión de capacidades.

Gráfica 4. Ciudades capitales con nivel de riesgo alto según IRVDH, 2020.



Fuente: Elaborado por Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020.

De las ciudades capitales del país se identifica por encima del promedio de riesgo alto Quibdó (6.39), San José de Cúcuta (5.68), Cali (5.17) y Bogotá D.C. (5.15), apalancado mayormente por sus factores de riesgo que integra 9 sub-indicadores, de los cuales se evidencia mayor predominancia en el aumento de número de notas criminales ingresadas por delitos contra defensores en todas las ciudades, y en particular por la presencia de grupos ilegales y alertas tempranas en Cúcuta, economías ilícitas en Quibdó, y predominancia de homicidios colectivos en Bogotá y Cali.

Como Estado, Colombia ha adelantado acciones tendientes a lograr el respeto y promoción de los Derechos Humanos en su territorio. En este sentido, reitera su compromiso de alcanzar el bienestar, la paz y la garantía de la vida e integridad física para cada colombiano en el goce efectivo del derecho autónomo de reunión pacífica y manifestación pública, sin claudicar a su obligación legal de garantizar el orden público, la seguridad nacional y los derechos y patrimonio

de todos los ciudadanos, manifestantes y no manifestantes.

Se deben fortalecer las instituciones con miras al cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales, al mismo tiempo que se procura una correcta y oportuna administración de la justicia y el mantenimiento del orden público, como fundamento de la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Colombia coincide con algunas observaciones contenidas en el documento emitido por la CIDH durante su visita a Colombia en el periodo comprendido del 8 al 10 de junio del 2021. Tal es el caso de la elaboración de un proyecto de ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la reunión y a la manifestación pública y pacífica en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y de conformidad con lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta es una tarea que será retomada en las próximas sesiones del Congreso de la República.

El Estado concuerda igualmente con la CIDH en que el objeto de la visita es exclusivo en torno de las manifestaciones sociales y agradece el reconocimiento en el sentido de que, en su mayoría, las manifestaciones fueron pacíficas (89%) y no requirieron intervención de la Fuerza Pública. La Comisión, a la vez, resalta cómo el Estado colombiano ha privilegiado el diálogo en los diferentes escenarios y con diversos sectores involucrados en el ejercicio de las manifestaciones, como el Comité Nacional del Paro y los jóvenes.

El Estado se aparta de algunas consideraciones expuestas por la CIDH, a la vez que expresa la necesidad de que todas las organizaciones de Derechos Humanos tengan en cuenta la responsabilidad que conllevan sus pronunciamientos, en medio de la inestabilidad acarreada por la pandemia del COVID-19 y que se asocia crisis de la economía, el empleo, la salud pública, entre otros.

El presidente Iván Duque como cabeza del gobierno nacional ha condenado todo acto de violencia durante las manifestaciones y la Fiscalía General de la Nación avanza—desde su autonomía—en las investigaciones de cada uno de estos delitos, que comprenden los actos contra la vida y la integridad de todos los ciudadanos, los actos presuntos de la Fuerza Pública en contra de la ciudadanía, así como los ataques al patrimonio público, a los bienes de particulares, a los bienes culturales y especialmente. Es la justicia ordinaria la llamada a investigar, con celeridad, todos los casos de presuntas vulneraciones de Derechos Humanos.

Sobre la posibilidad que plantea la CIDH de separar a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para *“garantizar un entrenamiento que consolide la preservación de la seguridad con enfoque ciudadano y de derechos humanos, y no bajo una perspectiva militar”*, debe resaltarse que el artículo 218 de la Constitución determina



que *“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil”*, con lo cual la preocupación de la Comisión acerca del enfoque militar resulta ajena al contenido sustantivo y orgánico de la Carta Política. Es pertinente traer a colación la discusión que se tuvo en la Asamblea Constituyente de 1991, donde se resolvió mantener la estructura del Ministerio de Defensa como eje axial, sin desdibujar con ello la función de la Policía Nacional en torno a la convivencia y seguridad ciudadana, con una formación concebida y enfocada en esa naturaleza y bajo la columna vertebral de la garantía y respeto de los Derechos Humanos. En el proceso de transformación a la Policía Nacional, todo lo explicado se verá reforzado y afinado.

En este contexto es relevante indicar que, desde el 28 de abril y hasta el 15 de julio de 2021 en el país se adelantaron 14745 marchas, concentraciones, encuentros y manifestaciones, y sólo 1.761 de ellas requirieron presencia de la Fuerza Pública, lo que equivale al 11% de las manifestaciones. Ello demuestra que el Gobierno ha sido garante del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, y que este derecho no puede, bajo ningún motivo, estar sujeto o asociado al vandalismo, el caos, la violencia o la destrucción de los bienes de los colombianos. En relación con el uso de la fuerza, el Estado colombiano es consciente de que este mecanismo deberá ser el último recurso para disipar a los manifestantes y que es necesario intensificar la formación en derechos humanos de los uniformados con el objeto de que se promueva una cultura de garantía de DDHH y se erradique la estigmatización de la ciudadanía. Los presuntos casos de uso excesivo de la fuerza están siendo investigados por la Fiscalía General de la Nación y se están adelantando los procesos de seguimiento correspondientes.

Derecho Internacional Humanitario (DIH)

En el año 2019, el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) documentó 984 infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH)⁵²; el 77% de estos casos fueron amenazas, homicidios, actos de violencia sexual y reclutamiento de menores, entre otros hechos de suma gravedad. También existen registros de 352 víctimas de artefactos explosivos y minas antipersonal, más de 25.300 personas desplazadas masivamente y 218 agresiones a la Misión Médica. Igualmente, registró más de 27.600 habitantes confinados debido a las acciones de grupos armados ilegales y a la presencia de explosivos; el 83% en Chocó. Este fenómeno también se presentó en los departamentos de Nariño, Antioquia (especialmente en Bajo Cauca), Arauca, Norte de Santander, Cauca, Caquetá, Meta y Córdoba. Ahora bien, el Balance Humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) 2020⁵³ reflejó que 28.123 estuvieron en confinamiento por 21 eventos, 21.307 personas se vieron afectadas por desplazamientos masivos, se presentaron 325 ataques contra misiones médicas y 389 víctimas de artefactos explosivos. Los departamentos más afectados por estos fenómenos en 2020 continuaron siendo Cauca, Nariño, Norte de Santander, y Antioquia, pero también Valle del Cauca, Chocó y Bolívar.

Según fuentes del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), problemáticas como la desaparición, incluye a más de 83.000 víctimas. Durante 2019, se tiene conocimiento de 93 nuevas desapariciones en Colombia y el último balance humanitario del CICR reportó una desaparición cada tres días durante 2020. Lo anterior evidencia que encontrar a las personas desaparecidas es un reto del Estado y en particular de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

⁵² Balance anual de Colombia, Retos Humanitarios 2020. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/cicr_retos_humanitario_2020_balance_en_colombia.pdf

⁵³ Balance anual de Colombia, Retos Humanitarios 2021. https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/Gaby/Colombia/retos_humanitarios_colombia_2021.pdf



Para Migración Colombia, más de 1,6 millones de migrantes, incluyendo refugiados, transitan o se establecen en zonas colombianas afectadas por las situaciones generadoras de violencia. Al pernoctar al aire libre se incrementa este riesgo y también se presentan riesgos de violencia sexual, especialmente contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.

Según cifras del CICR⁵⁴, las situaciones generadoras de violencia se han agudizado consecuencia además de la pandemia COVID-19. Así, en el primer cuatrimestre del 2021, el CICR registra 195 víctimas de artefactos explosivos. Los accidentes ocurrieron en nueve departamentos; Cauca y Norte de Santander fueron las zonas más

⁵⁴ Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia (enero a abril del 2021) file:///C:/Users/Usuario/Downloads/actualizacion_retos_humanitarios_colombia_2021.pdf

afectadas. En estos dos lugares se concentró el 71 % de las víctimas. Entre los artefactos explosivos que generaron afectación están las minas antipersonal y los restos explosivos de guerra (80 víctimas), los artefactos lanzados y los de detonación controlada (115 víctimas). En los primeros cuatro meses del año 2021, el CICR ha documentado 33 solicitudes de búsqueda de personas desaparecidas en el contexto de las hostilidades.

Entre el 1 de enero y el 5 de mayo de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social registró 189 eventos contra la Misión Médica; 14 de esos eventos ocurrieron en el marco de las hostilidades, mientras que 175 ocurrieron en otras situaciones de violencia, 126 ataques ocurrieron en el contexto de movilizaciones sociales y 63, en otras situaciones. En el mismo periodo de 2020, se registraron 49 eventos. Valle del Cauca, Norte de Santander, Huila, Cauca,

Cundinamarca y Nariño; concentraron el 84% de los hechos constitutivos de infracción bajo esta modalidad.

Según cifras de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entre enero y abril de 2021 se reportaron 11 eventos de confinamiento que afectaron a 18.152 personas, lo que representa el 64 % de la población afectada durante todo el 2020. Los hechos ocurrieron en 4 departamentos del país, el 73 % de ellos en Chocó. Además, se registraron 46 casos de desplazamiento masivo en ocho departamentos, que afectaron a 13.695 personas, lo que equivale al 64 % del total de personas afectadas durante todo el año pasado. En estos primeros cuatro meses de 2021, Nariño (43%) fue el más afectado por esta problemática; seguido por Cauca (21%), Antioquia (15%), Chocó (8%), Córdoba (6%), Valle del Cauca (4%), Bolívar (25) y Norte de Santander (1%).⁵⁵

El CICR encontró que las condiciones de reclusión en establecimientos carcelarios (que comportan hacinamiento, deficiente acceso a los servicios de salud y precarias condiciones sanitarias) y la política criminal presentan problemas estructurales, por lo que necesitan modificaciones urgentes so pena de afrontar consecuencias devastadoras por circunstancias como las generadas por la pandemia⁵⁶. Ahora bien, para evitar las consecuencias humanitarias mencionadas en este acápite resulta importante fortalecer los mecanismos de prevención relacionados con la implementación del DIH y el marco normativo aplicable dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno.

⁵⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/actualizacion_retos_humanitarios_colombia_2021.pdf

⁵⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, 2020b, p. 8

Justicia

El componente de justicia de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos se orienta a garantizar el derecho a la justicia de los colombianos en condiciones de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades. El componente Justicia cuenta con los siguientes lineamientos: lucha contra la impunidad para la investigación, juzgamiento y sanción de casos de vulneraciones a los DDHH e infracciones al DIH; acceso efectivo a la justicia con enfoque diferencial; implementación de los mecanismos de resolución de conflictos y política criminal garante de los DDHH. A continuación, se presentan las principales problemáticas asociadas al componente Justicia y a los distintos lineamientos.

Lucha contra la Impunidad para la Investigación, Juzgamiento y Sanción de Casos de violaciones y vulneraciones a los DDHH e infracciones al DIH

La lucha contra la Impunidad está encaminada hacia el fortalecimiento institucional tanto en el nivel nacional como territorial que garanticen la eficacia e idoneidad de los operadores jurídicos, así como la rigurosidad metodológica en la investigación y juzgamiento que se traduzca en movilidad procesal.

- Hostigamientos a personas defensoras de DDHH que participan en procesos judiciales que involucran a altos funcionarios del Estado y miembros de las fuerzas militares (CERD, 2020 párr. 20).
- “Falta de aplicación de los protocolos de la Fiscalía General de la Nación relacionados con los presuntos casos de desaparición forzada en diferentes partes del territorio nacional” (ACNUDH, 2020 párr. 41).
- <https://we.tl/t-zLkJ9SDUcq> Presencia policial insuficiente en zonas rurales y ausencia de un enfoque basado en DDHH en la labor policial (ACNUDH, 2020 párr. 58).
- “Persistencia de retos en la identificación y persecución penal de los autores

intelectuales” de ataques y hostigamientos contra defensores de DDHH (ACNUDH, 2020 párr. 25).

- “Asimilación del delito de tortura a tipos penales de menor gravedad, (...) y la incorrecta subsunción jurídica de los actos de tortura en tipos penales conexos” (CAT, 2015 párr. 7).
- “Elevado número de muertes registradas en centros de reclusión” (CAT, 2015 párr. 19).
- Bajos índices de investigación sobre denuncias de tortura y malos tratos, que pueden propiciar un clima de impunidad (CAT, 2015 párr. 21).
- “Asesinato, actos de intimidación y amenazas a jueces y fiscales” (CAT, 2015 párr. 25).
- “Incidencia de los homicidios, las amenazas y otros delitos cometidos contra las defensoras de los Derechos Humanos y especialmente a las que luchan por la reparación de las víctimas” (CEDAW, 2019 párr. 17).
- No conformidad de la legislación penal con el artículo 4 de la Convención de la Discriminación Racial (CERD, 2020 párr. 10).
- “Falta de avances en las investigaciones, enjuiciamientos, sanciones a los responsables y reparaciones otorgadas relativas a las vulneraciones a los Derechos Humanos cometidas contra miembros de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en el marco de las hostilidades” (CERD, 2020 párr. 14).
- “No hay agilidad en la identificación, juzgamiento y sanción por los delitos de trata de personas ni acceso a asesoría legal a las víctimas como son los trabajadores v torios, incluidos niños, documentados e indocumentados” (CMW, 2020 párr. 33).
- “Informaciones que indican que personas con discapacidad fueron ejecutadas extrajudicialmente y posteriormente reportadas falsamente como “guerrilleros” (CRPD, 2016 párr. 45).

- “La justicia militar solicitó y sigue solicitando la competencia de investigaciones que tienen relación con presuntas privaciones arbitrarias de la vida cometidas por miembros del ejército y la policía” (ACNUDH, 2019 párr. 42).
- Altos índices de violencia contra la mujer y violencia sexual e impunidad preponderante en estos casos (CESCR, 2017 párr. 45).
- Enormes dificultades para los niños víctimas en el acceso efectivo a la justicia e impunidad preponderante de los agresores (CRC, 2015 párr. 29.C), en particular en casos de homicidios y desapariciones, en ocasiones a manos de agentes del Estado (CRC, 2015 párr. 23.A).

Acceso efectivo a la justicia con enfoque diferencial

Este punto se refiere a la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución.

Existe un alto índice de casos de violencia en contra de defensores de DDHH vinculados a contextos regionales en donde persiste la falta de acceso a derechos de la población, incluyendo falta de acceso al derecho a la justicia (ACNUDH, 2019 párr. 18).

- Falta de acceso a la justicia como desafío que perpetúa ciclos de impunidad y de violencia (ACNUDH, 2020 párr. 40).
- Presencia limitada o insuficiencia de la Fiscalía General de la Nación en un número significativo de municipios del país y en particular en zonas rurales, que obedece a insuficiencia de recursos materiales, técnicos y humanos, así como a falta de medidas de protección para fiscales e investigadores, carga laboral excesiva, insuficiente número de policía judicial y respuesta tardía del apoyo pericial (ACNUDH, 2020 párr. 50, 2021 párr. 40).
- Ausencia de presencia integral del Estado en zonas rurales que limita su capacidad de cumplir con su deber de protección de la población, incluyendo el derecho de acceso a la justicia (ACNUDH, 2021 párr. 6).
- Obstáculos que enfrentan las víctimas de violencia sexual en el acceso a la justicia, en particular en el caso de mujeres indígenas y afrocolombianas, y el estigma asociado a este tipo de violencia (CAT, 2015 párr. 14).
- Limitada capacidad institucional del poder judicial, en particular en las zonas rurales, y alto grado de impunidad, en particular en los casos de feminicidio, violencia sexual y violencia contra las defensoras de los DDHH, que afectan desproporcionadamente a mujeres pertenecientes a grupos vulnerables (CEDAW, 2019 párr. 13).



- Obstáculos en el acceso a la justicia de mujeres indígenas y migrantes, las mujeres afrocolombianas y las mujeres con discapacidad (CEDAW, 2019 párr. 14; CERD, 2020 párr. 25).
- Acceso limitado a la justicia y a la reparación de víctimas de abusos y violaciones a los derechos de los migrantes, particularmente en el caso de poblaciones indígenas en zonas de frontera (CMW, 2020 párr. 27).
- Ausencia de disponibilidad e insuficiencia de los programas y estrategias locales para fortalecer el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena y mejorar el acceso a la justicia por parte de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (CERD, 2020 párr. 30).
- Acceso limitado a la justicia y a la reparación de víctimas de abusos y violaciones a los derechos de los migrantes, particularmente en el caso de poblaciones indígenas en zonas de frontera (CMW, 2020 párr. 27).
- Falta de asistencia a los ciudadanos colombianos expulsados de Venezuela y despojados de sus bienes y sobre ciudadanos colombianos residentes en Venezuela a los que se les impidió regresar a sus domicilios como consecuencia de las medidas de cierre de la frontera norte (CMW, 2020 paras. 34-35).
- Falta de agilidad en la identificación, juzgamiento y sanción por los delitos de trata de personas y falta de acceso a asesoría legal a las víctimas, que incluyen a los trabajadores migratorios, incluidos niños, documentados e indocumentados (CMW, 2020 párr. 33).
- Restricciones persistentes en la normativa civil y en la jurisprudencia del ejercicio de la capacidad jurídica y de los derechos procesales de las personas con discapacidad, que resultan en la negación de su acceso a la justicia (CRPD, 2016 paras. 30-34).
- Accesibilidad limitada en instalaciones físicas, materiales, información y comunicación

en todo el sistema de justicia, incluyendo la disponibilidad de guías intérpretes e intérpretes de lengua de señas, material en Braille, de lectura fácil y en formatos electrónicos (CRPD, 2016 párr. 35).

- Falta de formación en derechos de las personas con discapacidad dirigidos a magistrados, jueces y personal judicial, policía y personal de seguridad, penitenciario y defensores públicos (CRPD, 2016 párr. 35).
- Dificultades significativas a las que se enfrentan los niños víctimas para acceder efectivamente a la justicia e impunidad preponderante de los presuntos victimarios (CRC, 2015 párr. 29).

Implementación de los mecanismos de resolución de conflictos

Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos son herramientas que ofrecen a las personas diversas oportunidades para solucionar sus conflictos por sí mismas o con la ayuda de un tercero sin la necesidad de acudir a los despachos judiciales.

- Pérdida de poder y legitimidad de las Juntas de Acción Comunal, responsables de la resolución de conflictos a nivel veredal (ACNUDH, 2018 párr. 47).
- Escasez de recursos adicionales y demoras en la expansión de entidades estatales como obstáculos para el establecimiento de relación entre las Juntas de Acción Comunal y las instituciones de orden nacional, departamental y municipal (ACNUDH, 2018 párr. 47).

Política criminal garante de los DDHH

El conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.

- Estancamiento en la adopción de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo aquellas denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (prevista en el Acuerdo de Paz) (ACNUDH, 2021 párr. 12).

Construcción de Paz

Los DDHH son un presupuesto para la paz y esta a su vez es entendida como derecho. La paz está contemplada por la Constitución Política en tres dimensiones: 1) como un fin del Estado, 2) como un derecho de carácter fundamental para todos los ciudadanos y habitantes del territorio y 3) como un deber de obligatorio cumplimiento.

En el componente de Construcción de Paz se presentan las principales problemáticas que se presentan a continuación.

Movilización ciudadana en favor de la construcción de paz

- La movilización ciudadana es un reconocimiento a la capacidad de las comunidades, de influir y ser parte del antes, durante y después del proceso de construcción de paz. Ahora bien, frente a esta temática existen:
- Obstáculos persistentes en la implementación del capítulo sobre participación política del Acuerdo de Paz con las FARC, apoyados en parte por sectores políticos opuestos a este (ACNUDH, 2018 párr. 72).
- Alta exposición a actos de violencia de líderes y lideresas sociales y comunitarias y de políticas derivadas del Acuerdo de Paz con las FARC (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 paras. 24-32).
- “Según el estudio de la Comisión Colombiana de Juristas, entre la firma del Acuerdo de Paz y finales de julio de 2018, del total

de las personas defensoras asesinadas 23% son dignatarios/as de las Juntas de Acción Comunal (incluyendo cuatro líderes afrodescendientes), 20% líderes y lideresas comunales, 20% líderes y lideresas étnicos (12% indígenas y 9% afrodescendientes), 5% defensores de los derechos de las víctimas, 11% líderes y lideresas campesinos, 2% reclamantes de tierra y 2% abogados/as de defensores de DDHH” (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 32).

- Índices en aumento del número de mujeres defensoras de DDHH asesinadas (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 44).

Institucionalidad encaminada a la construcción de paz (coordinación institucional)

Este punto se refiere a generar mecanismos tendientes a crear confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas para la construcción conjunta de paz, además de crear o fortalecer dependencias al interior de las entidades gubernamentales a nivel nacional y local tendientes a la generación de programas y acciones de paz. Sin embargo, al respecto puede resaltarse:

- Aceleración en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz con las FARC relacionado con el punto de participación política (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 72).
- “Dificultades que sigue enfrentando la población rural para ejercer libremente el derecho al voto en todos los procesos electorales” (ACNUDH, 2017 párr. 85).
- Deficiencias en las zonas veredales transitorias de normalización en donde se concentran combatientes para iniciar el proceso de desmovilización, incluyendo falta de agua potable, saneamiento y viviendas habitables (ACNUDH, 2018 párr. 24).

- Desafíos persistentes en la coordinación entre las instituciones estatales —particularmente entre los niveles nacional y regional— para asegurar la plena implementación del Acuerdo de Paz con las FARC (ACNUDH, 2020 párr. 24).
- Escasa presencia estatal, limitada a la presencia de fuerzas de seguridad, en zonas rurales (ACNUDH, 2018 párr. 38). Incapacidad del Estado de llegar de manera coordinada y con la oferta institucional requerida a nivel territorial (ACNUDH, 2019 párr. 83).
- “Bajo nivel de intervención de agencias del Gobierno encargadas de la implementación de la reforma rural integral, lo que ha puesto en riesgo la sostenibilidad del PNIS, pues los proyectos individuales no estarían acompañados de inversiones del Estado en materia de infraestructuras viales y comunitarias que permitan transformar las condiciones de las zonas rurales, proporcionando a los pequeños productores acceso a la propiedad rural y a los mercados” (ACNUDH, 2019 párr. 71).
- Insuficiente despliegue de la policía nacional en la mayoría de las zonas rurales (ACNUDH, 2019 párr. 86).
- No adecuación a los contextos rurales de las medidas otorgadas por la UNP para responder a los asesinatos contra personas defensoras de DDHH (ACNUDH, 2020 párr. 26).

Acciones tendientes al desarrollo de las comunidades y territorios especialmente afectados por las situaciones generadoras de violencia.

Se refiere a brindar asesoría y financiamiento para el desarrollo a comunidades y territorios especialmente afectados por la violencia.

- Elevados índices de agresiones a los defensores de los DDHH y a los líderes sociales (EPU, 2018 párr. 9).

- Falta de incorporación del enfoque étnico en el diseño y ejecución del PNIS en diferentes partes del territorio (ACNUDH, 2019 párr. 72).
- “Bajos niveles de implementación en los planes de reparación” (ACNUDH, 2019 párr. 79).
- “Pocos avances en la implementación efectiva de los PDET y una baja coordinación con otros programas relevantes para la implementación del Acuerdo de Paz” (ACNUDH, 2020 párr. 67).
- Débil presencia estatal en zonas rurales, que impide que las comunidades tengan acceso a derechos y oportunidades de vinculación a esquemas económicos legales (ACNUDH, 2018 párr. 14).

Fortalecimiento a los procesos de recuperación de la memoria histórica

En cuanto a las acciones dirigidas a la recuperación de la memoria histórica y la configuración de una memoria colectiva que favorezca la construcción de paz, persiste:



- “La necesidad de atender y comprender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en las zonas rurales, y que están relacionadas con la falta de acceso a los Derechos Humanos” (ACNUDH, 2020 párr. 6).
- “En 2020, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) produjo avances en la realización de los derechos a la verdad y a la no repetición” (ACNUDH, 2021 párr. 43).

Fortalecer procesos de convivencia (reincorporación) en los territorios más afectados por situaciones generadoras de violencia.

Este punto está enfocado en fortalecer estrategias y acciones tendientes a la reincorporación social, económica y profesional de las personas desvinculadas de grupos armados.

- Altos índices de pobreza multidimensional que dificultan la reintegración (reincorporación) de excombatientes en las zonas rurales (ACNUDH, 2018 párr. 25).

- “Deterioro de las condiciones de seguridad en varias de las zonas de implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) debido al accionar de grupos criminales, las cuales afectan el bienestar de la sociedad civil” (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 69).
- Agresiones y ataques elevados en contra de excombatientes de las FARC (Relator Especial sobre la situación de defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 98).
- Índices elevados de asesinatos de excombatientes en todo el territorio nacional (Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2019 párr. 98).

Justicia transicional

La justicia transicional es una respuesta a las vulneraciones sistemáticas o generalizadas a los DDHH por los distintos actores involucrados hasta la finalización del conflicto armado. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. Frente a esto, se ponen de manifiesto:

- Las dificultades que enfrenta la JEP para la rendición de cuentas de máximos responsables y comparecencia de terceros civiles involucrados en el conflicto armado (ACNUDH, 2019 párr. 45).
- “Posibles prerrogativas indebidas para el juzgamiento de miembros del ejército” (ACNUDH, 2019 párr. 45).
- Existencia de aspectos del sistema de justicia transicional que no se ajustan a estándares internacionales, en particular la definición de responsabilidad de mando establecida en el Acto Legislativo de 2017 y en la ley estatutaria de la JEP no se ajusta a los estándares internacionales (ACNUDH, 2018 párr. 90).

- Dificultades advertidas por familiares y organizaciones de víctimas en cuanto a la participación efectiva en audiencias preliminares y al reconocimiento de la calidad de víctima en los procesos (ACNUDH, 2019 párr. 50).
- “Impunidad selectiva en casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de las fuerzas armadas que involucran a generales”, que vulnera los derechos de las víctimas (ACNUDH, 2018 párr. 98, 2021 párr. 37).
- “Amenazas y ataques contra víctimas, sus familiares, comparecientes y sus representantes que participan en los procedimientos ante la JEP” (ACNUDH, 2020 párr. 34).
- Limitación por la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 de la participación de las víctimas y de comparecientes ante la JEP por falta de acceso a canales virtuales o por desconfianza en estos (ACNUDH, 2021 párr. 37).
- Afirmaciones de actores que buscan desacreditar la imparcialidad e independencia de las instituciones de justicia transicional y de las personas que hacen parte del Sistema Integral, lo que las pone en riesgo (ACNUDH, 2021 párr. 39).

Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción

La inclusión de la gestión pública transparente y lucha contra la corrupción como componente del PNADDHH se justifica por el grado de afectación que tiene la corrupción en la capacidad del Estado de asignar y efectivamente destinar el máximo de recursos disponibles para la garantía de los DDHH, y en particular de los DESC (ACNUDH, 2020 párr. 60). De forma similar, la CIDH ha identificado que los impactos de la corrupción en los DDHH son dobles: la corrupción puede en sí misma constituir vulneraciones de los DDHH, por un lado, y la corrupción puede afectar el goce y ejercicio de los DDHH, por el otro (CIDH, 2019b, p. 59).

En ese sentido, el Gobierno Nacional ha venido fortaleciendo la cultura de tolerancia cero a la corrupción y la cultura de la legalidad, por ejemplo, a través de la gestión de la Secretaría de Transparencia y su Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, así como programas como la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA). Estas iniciativas buscan evitar contratos públicos sin control o inspección, obras inconclusas, corrupción en campañas políticas, clientelismo o mal manejo de fondos públicos; esto, con el ánimo de fortalecer el control de los procesos públicos y la rendición de cuentas con participación ciudadana.

Las principales problemáticas que han sido identificadas por organizaciones internacionales y regionales de DDHH en Colombia relativas a la corrupción y a su impacto en el goce efectivo de DDHH son las siguientes:

- Corrupción en gran escala con un impacto considerable en el goce efectivo de los derechos sociales, políticos y económicos (EPU, 2018 párr. 30) y con el efecto de privar de inversión social a comunidades y de socavar esfuerzos del Estado para garantizar los DDHH (ACNUDH, 2018 párr. 59).
- Altos niveles de impunidad respecto de casos de corrupción (ACNUDH, 2018 párr. 61).
- Irregularidades en contratación estatal en servicios de educación, salud, atención a la primera infancia, acueductos y obras públicas (ACNUDH, 2017 párr. 49).
- Gasto público requerido para garantizar el acceso y disfrute de derechos básicos para fines políticos desviado con fines políticos (ACNUDH, 2018 párr. 51).
- Falta de consideración por parte de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas de los informes de riesgo emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Público (CERD, 2015 párr. 11, 2020 párr. 12).

- Implementación insuficiente de las recomendaciones emitidas por el Ministerio del Interior sobre informes de riesgo emitidos por el sistema de alertas tempranas (CERD, 2015 párr. 11, 2020 párr. 12).
- Subregistro existente sobre personas en situación irregular y sus familiares y dificultades de precisión en registros en las fronteras terrestres (CMW, 2020 párr. 19).
- Mala gestión de fondos asignados a los derechos de los niños e investigaciones sin resultados sobre estas (CRC, 2015 párr. 13).
- Mecanismos limitados o inexistentes de protección al denunciante (Transparencia por Colombia, 2020, p. 34).
- Persistencia de situaciones de irregularidad relacionadas con el manejo de recursos públicos, con la asignación de contratos y con la asignación de vacantes sin observancia del principio de meritocracia (Transparencia por Colombia, 2020, p. 5).
- Rezagos en la adopción de acciones de carácter estructural, que contrastan con el avance en la adopción de medidas técnicas (Transparencia por Colombia, 2020, p. 6).

Empresa y Derechos Humanos

Entendiendo la realidad global y la necesidad de establecer unos lineamientos que permitieran incorporar los Derechos Humanos en las actividades empresariales, en el 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobaron los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”. Esta propuesta de John Ruggie, Representante Especial para Empresas y Derechos Humanos ante las Naciones Unidas, fue aprobada por unanimidad en la Resolución 17/4 de 2011.

Los Principios Rectores están contenidos en 3 pilares fundamentales en donde cada uno de ellos tiene unos principios fundacionales y unos principios operativos que explican cómo debería ser la actuación de los Estados y las empresas en materia de Derechos Humanos y las acciones que se pueden incorporar, estos son⁵⁷:

- El deber del Estado de proteger los Derechos Humanos.
- La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos.
- Acceso a mecanismos de reparación.

En Colombia estos principios fueron incorporados en el “Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas – Colombia Avanza” el cual tuvo una vigencia de 3 años (2015-2018) y fue un documento de política pública que se enfocó en la armonización entre la protección y garantía de los Derechos Humanos y el desarrollo económico. Este Plan priorizó 3 sectores: el minero-energético, agroindustrial e infraestructura.

Posteriormente el Gobierno del Presidente Iván Duque incluyó como una de sus metas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” el continuar fortaleciendo el marco de protección, respeto y remediación de los Derechos Humanos. Además, el Decreto 1784 de 2019 indicó que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales era la encargada de formular e implementar la política de Empresas y Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2019 se comenzó el proceso de construcción de la nueva versión del Plan Nacional de Acción

⁵⁷ Ver “Principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar” (2011). Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf



de Empresas y Derechos Humanos. En este proceso se hicieron talleres regionales, para la construcción colectiva de la política pública, que contaron con la participación de miembros de la sociedad civil, comunidad internacional, empresas y diferentes instituciones. Sin embargo, en el año 2020, el mundo se vio afectado por las graves consecuencias provocadas por la pandemia generada por el COVID-19. Debido a esta situación, fue necesario redefinir el enfoque de Plan para que este pudiera responder a la situación por la que han tenido que pasar las empresas y los diferentes Estados.

El Gobierno nacional tomó diferentes medidas para poder contrarrestar los efectos del COVID-19, entre ellas se resaltan las siguientes:

- Declaratorias de Emergencia Sanitarias
- Declaratorias de Emergencia Económica, Social y Ecológica
- Estrategia “Juntos lo Hacemos Posible”.
- La estrategia “Compromiso por el futuro de Colombia”.

La estrategia “Juntos lo Hacemos Posible” se llevó a cabo durante los meses de mayo y junio de 2020 y fue liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. El objetivo de este programa fue resaltar el impacto positivo en la sociedad que tiene el respeto de los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas” (PRNU) en la vida y la productividad de las empresas y sus empleados durante la pandemia. En ese sentido, tener la participación de la sociedad civil, academia, entidades del Estado, representantes de organizaciones sociales y líderes de diferentes sectores de la sociedad fue fundamental.

En esta estrategia los invitados al Programa compartieron sus experiencias a nivel social

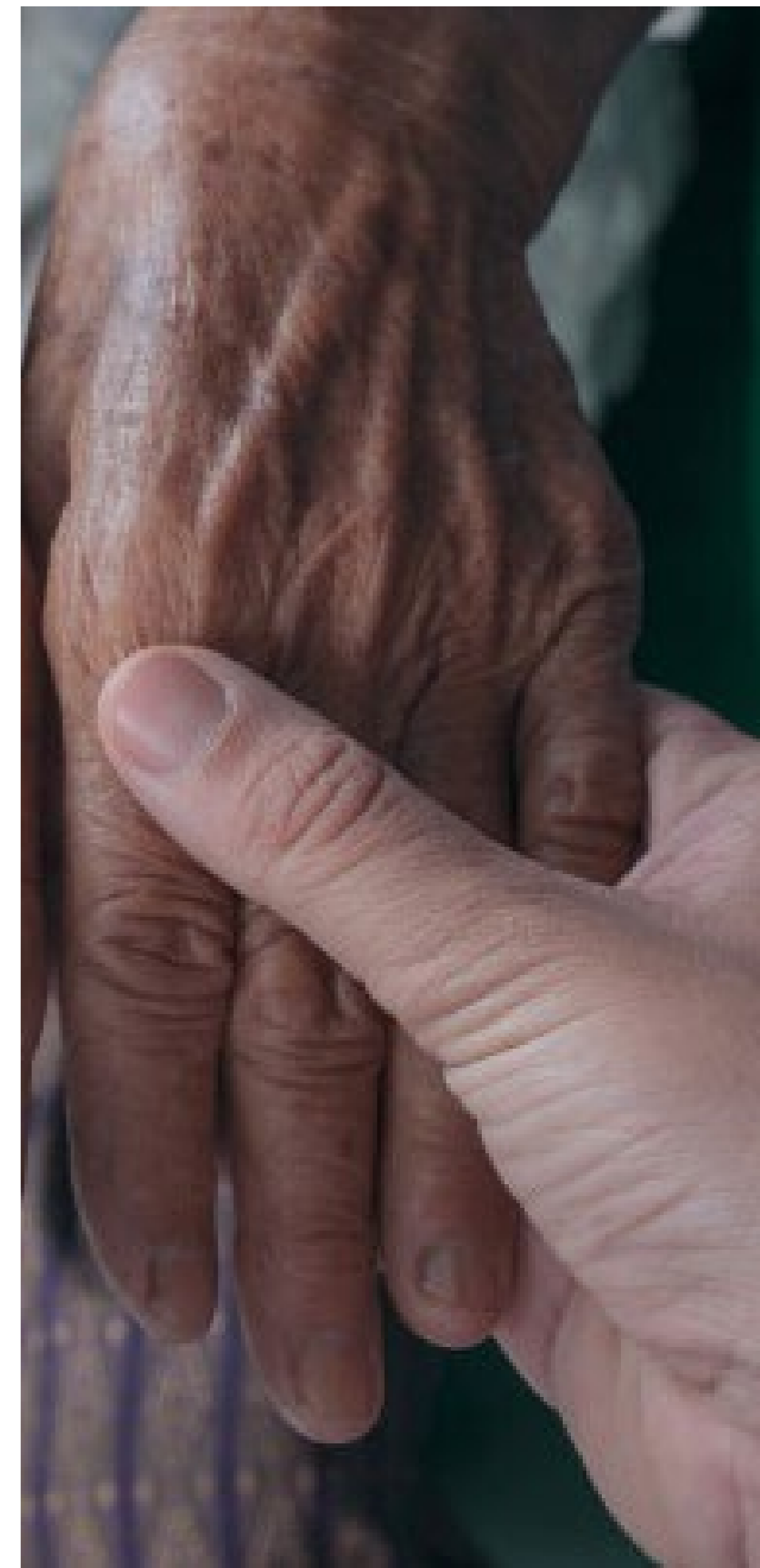
y empresarial en el marco del COVID-19, las estrategias que están adelantando para la etapa de reactivación económica, la implementación de los protocolos de bioseguridad y las medidas adoptadas para la recuperación completa de la vida productiva, social, económica del país.

Sin duda este proceso permitió enriquecer el estudio y proceso de construcción del nuevo Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos el cual contó con la participación de la Comunidad Internacional, alrededor de 30,000 empresas representadas en más de 13 gremios empresariales, organizaciones sindicales, academia y la sociedad civil.

Sistema Nacional de Información de DDHH

Atendiendo a los principios y valores del Estado Social de Derecho en los que se fundamenta la República de Colombia, así como a las garantías y responsabilidades consagradas en la Constitución Política de 1991 en materia de protección y defensa de los derechos humanos, el Estado tiene como fin esencial alcanzar el goce efectivo de los derechos a través del respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

Bajo estos postulados y conforme a lo señalado en el numeral 6 del Artículo 5 del Decreto 4100 de 2011, el numeral 6° del artículo 2.1.7.1.5. y numeral 8° del artículo 2.1.7.2.3 del Decreto 1081 de 2015 (modificado por el artículo 1° y 4°, respectivamente, del Decreto 1216 de 2016) y el numeral 8° del artículo 30 del Decreto 1784 de 2019, el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH) tiene como propósito monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el impacto de la Política Integral en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a través de análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado.



Le corresponde al SNIDH adelantar las estrategias y acciones de captura, almacenamiento, procesamiento, análisis, modelamiento y visualización de datos, así como integración con fuentes de información de entidades públicas del orden nacional y territorial, organismos internacionales y otros actores, para:

- El seguimiento y análisis de la situación de derechos humanos;
- La rendición de cuentas, veeduría social, control ciudadano;
- La cualificación del proceso de toma de decisiones en política pública de derechos humanos.

Durante los últimos 20 años la construcción de un Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos ha sido uno de los grandes desafíos de las entidades encargadas de promover el respeto y la garantía de los Derechos Humanos.

En tal sentido el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario PPDH y DIH, hoy Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales –CPDHAI-, adelantó gestiones interinstitucionales de intercambio de información orientadas a establecer criterios de calidad y estandarización de la información en materia de DDHH, para realizar una labor efectiva de seguimiento y monitoreo de la situación y avance en la garantía de los derechos humanos.

Desde la creación del Observatorio de Derechos Humanos en 1999 se contó con un conjunto de bases de datos (20 en Excel y 2 en Access) y una Bitácora de Prensa con el propósito básico de realizar seguimiento a las vulneraciones a derechos como la vida, libertad, seguridad e integridad personal. En 2003, entre las funciones del Programa Presidencial, establecidas por el Decreto 519 del 5 de marzo de ese año, se definió la realización de estudios y análisis sobre la situación de derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Dicha función, en cabeza de este Observatorio, tenía entre sus objetivos la elaboración de documentos analíticos, estadísticos e indicativos sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. En ambos periodos de tiempo, los análisis realizados por el Observatorio se soportaron en un sistema de archivos, bastante primario frente al volumen de información procesado y frente a los requerimientos.

Ante la necesidad de avanzar en la Interoperabilidad al interior de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y en general hacia los sistemas de información estatal sobre los procesos penales y disciplinarios por violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluido en la Política de Lucha contra la Impunidad (CONPES 3411), en 2007 se inició un proceso de reingeniería del manejo de la información, teniendo como meta la construcción de un sistema de información que interoperará con otras entidades, que soportara las actividades del mismo y que permitiera contar con herramientas más adecuadas, superando la labor empírica y poco metódica que se venía realizando mediante instrumentos informáticos básicos, como Excel o Access.

En este contexto el Observatorio implementó en el año 2009 una estructura preliminar de sistema de información, denominado IDH (Información en Derechos Humanos), como una herramienta interna de la entidad que permitiera ingresar variables de un número determinado de vulneraciones a los derechos humanos, sobre las que se tenía información en su momento. Con este sistema de información se realizaron diferentes estudios e investigaciones en las temáticas de conflicto, que permitieron identificar que básicamente su perspectiva se centraba en dinámicas de vulneraciones a los derechos humanos, particularmente derechos civiles y políticos, y en menor sentido a evaluar el avance en la garantía de los derechos en un sentido integral. Actualmente esta plataforma sirve al observatorio en relación con 13 variables

específicas relacionadas con el seguimiento a casos de violación de los derechos humanos e infracciones al DIH, contando casi con cuatro millones de registros en sus diferentes bases de datos.

El artículo 5 del Decreto 4100 de 2011 establece la creación del Sistema Nacional de Información y transforma la perspectiva del sistema con el que se contaba en dicho momento (IDH), pasando de una perspectiva centrada en las vulneraciones a los derechos humanos hacia una visión de sistema e integralidad de los derechos. Así las cosas, se concibe este sistema como: “El conjunto de principios, normas, políticas, programas, instancias e instituciones públicas del orden nacional y territorial, con competencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y en la promoción de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales”.

En 2014 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos asumió las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH, con lo cual le es asignada al Observatorio la labor de diseñar e implementar el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos asegurando los mecanismos apropiados para el seguimiento y evaluación de la política de la política integral, y las políticas sectoriales en materia de derechos humanos, utilizando el instrumento IDH como núcleo tecnológico del SNIDH.

Teniendo como referente este nuevo enfoque, en 2017 la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos adelantó un proceso de identificación de necesidades con base en requerimientos funcionales, asimismo realizó el mantenimiento y actualización de la plataforma IDH para generar una estructura funcional apropiada que soportara los nuevos requerimientos que representa el SNIDH.

Sin embargo, en dicho proceso se identificó la imposibilidad de abarcar la integralidad propuesta, en tanto que la plataforma IDH fue desarrollada para hacer seguimiento a un número definido de vulneraciones de los derechos humanos, históricamente abordados por el Observatorio, mientras que el SNIDH busca integrar la información de todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Derechos Humanos en los niveles nacional y territorial y con una perspectiva que abarca los subsistemas y derechos incluidos en la Estrategia Nacional de Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, que en el año 2014 se convirtió en la hoja de ruta para la implementación de la política pública de derechos humanos durante los siguientes 20 años.

La Estrategia Nacional de Garantía de Derechos Humanos 2014 – 2034, incluye la articulación



interinstitucional e involucra en la labor de monitoreo y seguimiento de la situación de derechos humanos, la participación de las todas las entidades del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos que desde su misionalidad aportan en la garantía de aquellos. En el orden departamental y municipal, esta política involucra la participación activa de las entidades territoriales en las labores de monitoreo y seguimiento a la situación de los derechos humanos en su jurisdicción.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, instituye en el punto 5.2.1 las medidas que deberán adoptarse con el fin de lograr el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, dentro de las cuales se encuentra “el fortalecimiento del Sistema de información de la situación de derechos humanos, teniendo en cuenta los avances del Sistema Nacional de Derechos Humanos”, entendido aquel como la herramienta que permite avanzar en el monitoreo y seguimiento a la situación de los derechos humanos en el país.

El Observatorio de la Consejería Presidencial para los DDHH realizó un análisis de la situación actual y objetivo del Sistema Nacional de Información de DDHH (SNIDH), concluyendo que el SNIDH se debe concebir desde el Marco de Referencia de arquitectura empresarial⁵⁸ (principal instrumento y la carta de navegación para implementar la Arquitectura TI⁵⁹ de Colombia), teniendo que la Arquitectura TI habilita o permite hacer realidad la Estrategia de Gobierno Digital⁶⁰. Por lo tanto, desde la conceptualización del SNIDH se deben seguir los lineamientos e incorporar mejores prácticas, así como trazar la ruta de implementación de la Arquitectura TI para el sistema de información. Para ello, se realizó un diagnóstico del sistema evidenciándose lo siguiente:

- Se adelantan un gran número de procesos manuales (ej. descarga de datos de un correo o un FTP, validación y corrección, carga y configuración de campos en el sistema, entre otros), lo que conlleva a un margen de error humano por la operatividad manual.
- Carece de interoperabilidad con otras entidades, el sistema actual no permite establecer conexiones con otros sistemas de información dado que su estructura o arquitectura no fue concebida para almacenar datos y procesarlos por el mismo sistema.
- Tiene una arquitectura rígida, desarrollar nuevas funcionalidades dentro del sistema conlleva horas y mayores costos que seguramente estarán restringidos por el diseño base de la herramienta (SNIDH).
- No permite recibir diferentes formatos de datos, está diseñado para hacer cargas manuales y bajo una configuración previa que debe cumplirse para que se pueda hacer efectivo el cargue de la base de datos deseada, limita el cargue masivo de datos lo que genera una deficiencia en relacionar distintas bases de datos, es decir, no hay un centro o lago de datos dentro del mismo que permita hacer consultas de datos y variables conjuntas entre los datos cargados.
- Información no es oportuna, las bases de datos son independientes, no están en una bodega por lo cual se deben realizar cruces manuales fuera de la herramienta (SNIDH), para relacionar las diferentes bases de datos.
- No está disponible para todos los dispositivos ya que está diseñado bajo navegador Internet Explorer lo que limita ciertos componentes de desarrollo de software.
- La escalabilidad es costosa debido a una arquitectura rígida, no se pueden emprender nuevas funcionalidades o parametrizaciones dado que acarrea mover toda la base sobre la cual está construida la herramienta (SNIDH),

⁵⁸ <https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8114.html>

⁵⁹ <https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-channel.html>

⁶⁰ <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>

- está definido de manera puntual para casos específicos que no se interrelacionan como sistema, sino como una herramienta de uso para determinadas acciones.
- No funciona en navegadores de última generación porque está diseñado solo para Internet Explorer.
- Se evidencia una ausencia de gestión de datos (disponibilidad, uso, seguridad), la herramienta no tiene la capacidad de auto gestionar información.
- No tiene autoservicio de reportes, se generan según unas especificaciones concretas no son dinámicos de acuerdo con los filtros o necesidades que se requieran, un nuevo reporte puede exigir nuevos desarrollos.

El Sistema de información debe considerar como elemento determinante el intercambio de información e interoperabilidad entre entidades, esto teniendo en cuenta que los derechos humanos por naturaleza son interdependientes e indivisibles, involucrando diferentes sectores del gobierno, por ende, para el monitoreo del goce efectivo de derechos se hace indispensable contar con los datos e información de múltiples fuentes. Un ejemplo de esto es el mapa de riesgo a la vulneración de derechos establecido en el Decreto 4800 de 2011, en dicho análisis de riesgo se involucran alrededor de 208 variables con más de 15 fuentes de información. A su vez, el inventario de variables disponibles en el Observatorio de Derechos Humanos alcanza las 373 variables de 51 fuentes de información, números que tienden a incrementarse.

Desde el sistema universal de derechos humanos se han formulado una serie de recomendaciones alrededor de la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos (IDH), entre otras se encuentran las siguientes:

- Escasa rendición de cuentas por violaciones y abusos cometidos contra los DDHH (EPU, 2018 párr. 15).

- Falta de estadísticas oficiales y de un registro detallado, desagregado y unificado sobre personas desaparecidas y sobre agresiones y ataques contra personas defensoras de DDHH (ACNUDH, 2018 párr. 16).
- Falta de información sobre la composición demográfica del país y de indicadores socioeconómicos que permitan evaluar los progresos para la realización de los derechos civiles y políticos (CERD, 2015 párr. 7, 2020 párr. 9).
- Discrepancia entre datos oficiales y datos proporcionados por pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas relativos al goce efectivo de los derechos civiles y políticos (CERD, 2015 párr. 7).
- Obstáculos en el acceso de la población adolescente a información precisa sobre su salud y sobre los derechos sexuales y reproductivos (CEDAW, 2019 párr. 38).
- Escasa información sobre la situación de niños y niñas con discapacidad, en particular aquellos institucionalizados, en situación de pobreza o en zonas rurales y remotas, así como sobre las medidas para la protección de sus derechos y para la promoción de su permanencia o retorno al núcleo familiar o familia sustituta (CRPD, 2016 párr. 18).

A su vez, en los escenarios participación para la formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos, iniciando por el resultado de la fase de alistamiento, se identificó la necesidad de fortalecer el mecanismo de monitoreo y seguimiento a los avances en materia de goce efectivo de derechos que cuente con una batería de indicadores y un sistema de información que aglutine las diversas fuentes oficiales del orden nacional y territorial. La construcción de indicadores y el monitoreo deben contar con un enfoque diferencial donde se incluyan las categorías de sexo, etnias, lenguas, territorios, así como dimensiones que permitan un análisis de género.

CS1 COMPONENTES, ESTRATEGIAS Y ACCIONES⁶¹



La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales activó los subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contemplados en el Decreto 1216 de 2016. Se desarrolló un ejercicio de identificación de acciones para la promoción, respeto y garantía de los DDHH y la aplicación del DIH, en el que participaron alrededor de 41 entidades del Estado. Además de las acciones concertadas con dichas entidades, este documento propone algunas nuevas, las cuales surgen de las recomendaciones de diferentes organismos internacionales especializados en DDHH.

Este ejercicio permitió reconocer las acciones más urgentes en el marco de la coyuntura actual del país, además de ser cumplibles dentro del periodo de vigencia de los actuales lineamientos. En total, este documento contiene 46 lineamientos, 122 objetivos, 190 estrategias y 966 acciones en sus 10 componentes, los cuales se explicarán a continuación (las estrategias, acciones y entidades responsables de su cumplimiento se encuentran en la matriz anexa).

61 En el marco de la matriz, algunas acciones tienen como responsable(s) entidades del orden territorial. Será menester del Gobierno nacional o del Gobierno territorial determinar cuándo procede vincular a la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.

5.1 Primer componente: igualdad, no discriminación y respeto por las identidades

La importancia de la igualdad y no discriminación es evidente dentro del ordenamiento jurídico colombiano, dado que cuenta con una doble dimensión, pues, de una parte, se estructura como un principio junto con la dignidad humana, de tal modo que, irradia todo el esquema de los DDHH reconocidos en la Constitución de 1991 y de otra parte, también es considerado como derecho autónomo (Corte Constitucional de Colombia, 2017b) y de carácter instrumental (Corte Constitucional de Colombia, 2017a), que permite el pleno ejercicio de otros derechos. Dentro de la estructura normativa interna, es un derecho civil y fundamental y está previsto en el artículo 13 de la Carta.

De acuerdo con su reconocimiento constitucional, este derecho se encuentra integrado en primer término, por la igualdad ante la ley o igualdad formal, de tal modo que, toda persona sometida a la jurisdicción de un Estado deberá verse amparada de manera efectiva por la norma jurídica y las autoridades públicas deberán procurar por el respeto a este derecho. Es importante resaltar que el derecho a la igualdad favorece el ejercicio de los demás derechos que están previstos en el ordenamiento, razón por la cual, el respeto por la igualdad formal facilitará, por ejemplo, que todas las personas puedan disfrutar del derecho a la vida, a la integridad personal, al derecho a la libertad de expresión, de pensamiento, entre otros derechos.

En el texto del artículo 13, también se reconoce uno de los elementos complementarios de la igualdad, este es, la prohibición general de discriminación, la cual consiste en toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en una serie de motivos o categorías sospechosas (Corte Constitucional de Colombia, 2016a) tales como, raza, color, linaje, origen nacional o étnico, el sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Sobre esto,

es preciso mencionar que las limitaciones al ejercicio de los derechos deberán tener por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los DDHH y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida.

Por su parte, el cumplimiento de la igualdad no se agota con el reconocimiento de la igualdad formal, sino que requiere del cumplimiento de una serie de condiciones materiales de ejercicio (Corte Constitucional de Colombia, 1998c), lo que supone que la igualdad no sólo se alcanza a partir del reconocimiento de los derechos en el texto de las normas jurídicas, sino que requiere de una serie de condiciones de disfrute efectivo de los mismos, razón por la cual la acción plena del derecho a la igualdad permea la satisfacción de un amplio grupo de garantías como sucede con los derechos de contenido prestacional o económicos, sociales y culturales. Bajo esta dimensión, se experimenta la verdadera integralidad e interdependencia de los DDHH desde una concepción amplia y evolutiva.

El derecho a la igualdad, es un derecho humano y un derecho fundamental que tiene su soporte en el principio de la dignidad: la igualdad es un derecho civil y político, que implica para las personas:

- Ser tratados con respeto y consideración y participar de manera igualitaria con los demás, en cualquier área de la vida civil, cultural, política, económica y social.
- La prohibición de la discriminación por razones subjetivas. La Constitución Política en su artículo 13 las nombra así: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Adicionalmente, la jurisprudencia en la materia, ha definido otros criterios como posibles fuentes de discriminación: el género, el origen étnico, la discapacidad (diversidad funcional), la orientación sexual y la edad.

- Una misma protección y garantía ante la ley.

El derecho a la igualdad ha sido operacionalizado bajo las siguientes categorías:

- Igualdad relacionada con la ley, que tiene dos dimensiones:
 - I. Igualdad ante la ley se refiere a la capacidad de las normas que se consagran en un Estado, para proteger y garantizar en todas las relaciones de los ciudadanos con el Estado, y de estos con los particulares el derecho a la igualdad (en ámbito administrativo, en el ámbito jurisdiccional y en la relación entre particulares).
 - II. La igualdad en la ley se refiere al carácter vinculante de la igualdad como derecho fundamental.
- Igualdad de trato, que significa que frente a circunstancias similares, se espera recibir por parte de las autoridades un trato semejante. No obstante, un componente fundamental de esta categoría es tratar a las personas de manera diferente según sus distintas circunstancias, para reconocer su igualdad personal. El derecho a la igualdad reconoce y visibiliza la diversidad humana. Es decir, reconoce el contexto histórico, social y cultural en el cual vive una persona y/o un pueblo y respeta y valora las particularidades e historia vital de cada uno de ellos.
- Igualdad de oportunidades, que se refiere a la justicia social, es decir a que todas las personas tienen el mismo derecho de disfrutar de los bienes sociales y económicos que existen en una comunidad.

De acuerdo con lo anterior y con el objeto aproximarse a un verdadero reconocimiento de la igualdad, al Estado le asiste el deber de desarrollar medidas de acción positiva o afirmativas (Corte Constitucional de Colombia, 2011) en favor de los grupos históricamente discriminados y segregados, razón por la cual, se hace necesario que en este componente no

solo se incluyan, estructuren y desarrollen los enfoques diferenciales que ampliamente han sido reconocidos por la Corte Constitucional, sino que se hace necesario, además, trascender hacia la óptica de la interseccionalidad que se ha ido construyendo en escenarios supranacionales, como ocurre en el sistema regional interamericano de protección de DDHH y de acuerdo con lo propuesto en este documento de lineamientos del Gobierno Nacional.

Frente a este componente, el gobierno del presidente Iván Duque viene adelantando una serie de acciones contundentes que buscan promover la igualdad y promover la participación y empoderamiento de los grupos históricamente discriminados. Por ejemplo, para personas con discapacidad, se dio la actualización e implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013- 2022 (PPDIS), para asegurar la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad, a partir de acciones afirmativas. Igualmente, para la población migrante, el 28 de abril de 2021, Migración Colombia emitió la Resolución 0971 por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, adoptado por el Decreto 216 del 01 de marzo de 2021. Para los jóvenes, se ha venido implementando la estrategia SACÚDETE, la cual está enfocada a maximizar los talentos y habilidades para la vida de los jóvenes como agentes de cambio, comprometidos con el impacto social. Para los niños, niñas y adolescentes (NNA) se han adelantado una serie de estrategias para garantizarles una vida libre de violencias a través de herramientas y acompañamiento en el fortalecimiento de los entornos donde transcurre la vida de NNA, así como en las capacidades de cuidado y crianza.

Todas las entidades a cargo de los 51 indicadores de género del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 cuentan con planes de trabajo formulados y en marcha, ejecutando acciones concretas que benefician a miles de mujeres, especialmente en áreas rurales. Asimismo, a

nivel territorial, se ha procurado la inclusión del enfoque de género en los planes de desarrollo departamental y se han creado secretarías de la mujer. Otras acciones importantes en ese sentido son la implementación de la estrategia “casas mujeres empoderadas” y la adopción del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, en marco de la Estrategia Integral “Mujeres libres de Violencias”, a través del Decreto 1710 de 2020.

De otra parte se han brindado asistencias técnicas al Observatorio contra la Discriminación Racial a través del Sistema Nacional de Información de DDHH, con el propósito de erradicar la discriminación y propiciar condiciones de igualdad en el acceso a los derechos. En ese mismo sentido, desde el proyecto de prevención de la victimización y estigmatización, se adelantaron acciones en prevención de riesgos de estigmatización, victimización y reincidencia en población en proceso de reincorporación, mediante el desarrollo de talleres para la construcción de planes de prevención y modelos de gestión preventiva del riesgo. Como parte de los planes de prevención de victimización y estigmatización en el marco del proyecto, se apoyaron procesos comunitarios de reincorporación que se desarrollan en 90 municipios PDET. Así mismo, se lideró la construcción de la primera formación virtual para la no estigmatización dirigida a funcionarios públicos, con contenidos para fortalecer las habilidades blandas de los funcionarios públicos en pro de prevenir la estigmatización.

Bajo esta óptica el componente busca avanzar hacia la construcción de una cultura de respeto por los derechos, que se oriente hacia el fortalecimiento de la lucha contra prácticas sociales discriminatorias por cualquier motivo prohibido, así como, aquellos comportamientos constitutivos de xenofobia y actos estigmatizantes. Este propósito, se podrá lograr a partir del desarrollo normativo en esta materia y desde de la incorporación de estándares internacionales relevantes. Se hace necesario, además, capacitar a los funcionarios y a la sociedad en general, sobre el respeto por la diferencia y reconocimiento de la igual dignidad



de todas las personas, pues solo de este modo serán desterrados de los imaginarios colectivos las conductas que atenten en contra del derecho a la igualdad.

La discriminación es una problemática social que origina violaciones a los derechos humanos y favorece la desigualdad en todas las dimensiones. En este sentido, es una actitud, una forma de trato o distinción hacia individuos o a grupos poblacionales, basado en prejuicios, estigmatizaciones y estereotipos que impiden o limitan el ejercicio de los derechos de estas personas o colectivos.

La Corte Constitucional ha expresado que la discriminación deberá comprenderse como todo acto u omisión orientada a limitar o a excluir el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio solo a algunas, sin que para ello exista justificación razonable.

Respecto al acto discriminatorio, la Corte Constitucional ha manifestado que este constituye

“(...) la conducta, actitud o trato que pretende, consciente o inconscientemente, anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales. El acto de discriminación no sólo se concreta en el trato desigual e injustificado que la ley hace de personas situadas en igualdad de condiciones. También se manifiesta en la aplicación de la misma por las autoridades administrativas cuando, pese a la irrazonabilidad de la diferenciación, se escudan bajo el manto de la legalidad para consumir la violación del derecho a la igualdad”.

Conforme con lo anterior, el componente centrará su atención en: I) Atención diferencial para la promoción de la equidad de la mujer; II) Promoción y garantía de derechos de la población LGTBIQ+ y de personas con orientación sexual e identidad de género diversa; III)

Formular una política pública de respeto y no discriminación hacia los pueblos étnicos, que incluya mecanismos idóneos para salvaguardar las culturas indígenas, NARP, Rom y minorías; IV) Avanzar en acciones de divulgación y pedagogía de una de lucha contra el racismo y la discriminación de los pueblos étnicos, personas en situación de movilidad interna y externa; V) Promover el reconocimiento del campesinado y su lucha histórica por la defensa de sus territorios y la identidad cultural campesina.

Lo anterior, con el objetivo de Implementar medidas adecuadamente concertadas, que contribuyan a eliminar prácticas discriminatorias en todos los ámbitos de la sociedad y el Estado, así como a garantizar el goce efectivo del derecho a la igualdad; conforme con lo establecido en la “Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034”.

A continuación se emiten los lineamientos y objetivos priorizados en este componente:

Lineamiento 1.
Transformación cultural para la erradicación de prácticas, actitudes y conductas discriminatorias y estigmatizantes.

- **Objetivo 1.** Contribuir a la visibilización de la discriminación y la desigualdad, como un problema estructural de DDHH de la sociedad colombiana.
- **Objetivo 2.** Transformar las relaciones antidemocráticas y discriminatorias a partir de la implementación de estrategias de cultura y educación en DDHH orientadas al reconocimiento de los valores de la igualdad, la no discriminación, el respeto por las identidades.
- **Objetivo 3.** Generar condiciones y espacios para garantizar el ejercicio de prácticas religiosas en condiciones de igualdad.
- **Objetivo 4.** Proveer información relevante a las audiencias nacionales, regionales y locales sobre las problemáticas asociadas a la discriminación, el respeto a la diversidad y la importancia de los grupos étnicos y culturalmente diversos.

Lineamiento 2.
Adecuación e implementación normativa nacional, para la sanción de la discriminación en cualquiera de sus formas, en coordinación con las ramas judicial y legislativa.

- **Objetivo 1.** Adoptar de normas destinadas a prevenir y sancionar la discriminación y la desigualdad.
- **Objetivo 2.** Promover la adopción y aplicación de todos los instrumentos internacionales en materia de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades.
- **Objetivo 3.** Garantizar el seguimiento y cumplimiento de la normativa, jurisprudencia y criterios investigativos contrarios al derecho a la igualdad y la no discriminación mediante la creación de entidades o mecanismos encargada de este seguimiento.

Lineamiento 3.
Garantía del acceso a la justicia, el debido proceso y el trato digno y diferencial en sede judicial y administrativa para grupos y poblaciones discriminadas.

- **Objetivo 1.** Impartir programas de formación y sensibilización a funcionarios públicos y especialmente a operadores de justicia en los asuntos relativos a la igualdad y la no discriminación.
- **Objetivo 2.** Generar las condiciones necesarias para permitir el acceso efectivo a la justicia de poblaciones objeto de discriminación, garantizando el respeto del debido proceso en condiciones igualitarias.
- **Objetivo 3.** Diseñar y ejecutar estrategias que permitan prevenir, investigar, juzgar e imponer sanciones ante casos que comporten actos discriminatorios.
- **Objetivo 4.** Garantizar un trato digno en el relacionamiento de la fuerza pública y las poblaciones tradicionalmente discriminadas.
- **Objetivo 5.** Garantizar a la población carcelaria un trato digno, igualitario y no discriminatorio, ceñido a los enfoques diferencial e interseccional.

Lineamiento 4.
Adopción institucional formal de la lucha contra la discriminación y la desigualdad.

- **Objetivo 1.** Promover el diseño, creación y operación de instancias intersectoriales competente para proferir las directrices institucionales en materia de lucha contra la discriminación y la desigualdad.
- **Objetivo 2.** Implementar un sistema de información integrado, articulado con el Sistema Nacional de Información del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, que evidencie la situación de desigualdad y discriminación en Colombia.

Lineamiento 5.
Acciones de lucha contra la desigualdad y la discriminación, que sean favorables a la inclusión, desarrolladas desde la rama ejecutiva.

- **Objetivo 1.** Adoptar las medidas necesarias para garantizar un trato digno, igualitario y no discriminatorio de todas las personas en el ámbito de la salud, bajo los enfoques diferencial e interseccional.
- **Objetivo 2.** Promover el diseño y adopción de medidas y acciones necesarias para el goce y ejercicio efectivo, en igualdad de condiciones, de los derechos y libertades de las personas en condición de discapacidad.
- **Objetivo 3.** Promover la adecuación institucional para la incorporación de enfoques diferenciales que redunden en el respeto a la igualdad y la reducción de la discriminación.
- **Objetivo 4.** Promover la incorporación de medidas y mecanismos que conduzcan a la prevención y erradicación de los actos de discriminación en Colombia, tomando como parámetros los enfoques diferencial e interseccional.

- **Objetivo 5.** Elaborar directrices institucionales en materia de garantía de la igualdad y la no discriminación incorporando mecanismos para su difusión.
- **Objetivo 6.** Promover la inclusión de la población vulnerable a través del acceso al empleo digno y al trabajo decente incorporando el enfoque de género, diferencial, de DDHH y territorial.
- **Objetivo 7.** Garantizar la prevención, atención integral, sanción y reparación de personas víctimas de trata y explotación sexual comercial, ceñidas a los enfoques diferencial e interseccional.
- **Objetivo 8.** Promover la formación, capacitación, acreditación y sensibilización orientadas a la eliminación de prácticas discriminatorias dirigidas a los servidores públicos.
- **Objetivo 9.** Promover la erradicación de significados y prácticas discriminatorias en el sistema educativo.

Lineamiento 6.
Generación de conocimiento de los procesos históricos, así como de los factores y dinámicas políticas, institucionales, sociales, económicas y culturales contemporáneas que posibilitan la producción y reproducción de la discriminación y la desigualdad en Colombia.

- **Objetivo 1.** Promover la comprensión histórica e interdisciplinar del fenómeno de la discriminación en Colombia.
- **Objetivo 2.** Realizar diagnósticos y estudios técnicos sobre las condiciones, procesos y dinámicas de discriminación y desigualdad incorporando los componentes necesarios para su difusión y socialización.
- **Objetivo 3.** Realizar estudios estadísticos oficiales sobre discriminación y desigualdad incorporando los componentes necesarios para su difusión y socialización.

Lineamiento 7.
Crear, promover e implementar condiciones para la participación e incidencia en condiciones de igualdad de las organizaciones sociales, grupos y poblaciones tradicionalmente discriminados.

- **Objetivo 1.** Fortalecer la participación efectiva de organizaciones, grupos y poblaciones tradicionalmente discriminados a través de la creación de espacios formales de diálogo y la toma de decisiones.
- **Objetivo 2.** Adoptar un marco institucional propicio y adecuado para fomentar la lucha contra la discriminación desde la acción de la sociedad civil organizada.
- **Objetivo 3.** Fortalecer las capacidades de la sociedad civil en materia de DDHH y sus mecanismos de exigibilidad.

Lineamiento 8.
Adopción e incorporación de los enfoques diferencial e interseccional como garantía para un trato igualitario y no discriminatorio.

- **Objetivo 1.** Promover la incorporación del enfoque diferencial en las acciones estatales y socializar su alcance e importancia.

Lineamiento 9.
Definir, diseñar e implementar acciones afirmativas temporales y razonables dirigidas a grupos poblacionales discriminados.

- **Objetivo 1.** Desarrollar acciones afirmativas, objetivas, razonables y aptas en una sociedad democrática incorporando acciones que permitan su seguimiento y monitoreo.

Lineamiento 10.
Coordinación efectiva entre la Nación y el territorio para la garantía de los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

- **Objetivo 1.** Promover la inclusión de los enfoques territorial, diferencial e interseccional

en las medidas destinadas a garantizar los derechos a la igualdad y a la no discriminación en todo el territorio nacional, a partir de la coordinación interinstitucional y de la participación ciudadana.

- **Objetivo 2.** Promover la coordinación institucional en los diferentes niveles del territorio frente al tratamiento de la discriminación y el respeto de las identidades.

5.2 Segundo componente: cultura y educación en derechos humanos y paz

El componente de Cultura y Educación en DDHH y Paz tiene por objetivo, de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 – 2034, “fortalecer ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que promuevan en los colombianos en el ejercicio de los Derechos Humanos y el DIH, de la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz”. En relación con la educación, se busca garantizar que, a los estudiantes de las instituciones educativas, de educación básica, media y superior, se les garantice una enseñanza en DDHH. Sin embargo, este componente no solamente está dirigido a los estudiantes, sino también a los profesores y directivos docentes de los establecimientos educativos con el fin de que la formación, capacitación y aplicación de la Educación en Derechos Humanos y Paz sea horizontal y vertical en los planes educativos institucionales.

Ahora bien, la Educación en Derechos Humanos y Paz va más allá del sistema educativo (educación formal) y permea otras esferas como la educación informal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, por lo cual, este componente busca articularse con las herramientas, acciones y estrategias pedagógicas y didácticas del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Esta apuesta garantiza una visión holística de la Educación en Derechos Humanos y Paz, de modo que se pueda llegar a los diferentes sectores poblacionales de la sociedad, desde una perspectiva de transformación de valores para la convivencia y la cultura de paz con legalidad.

Complementando lo anterior, la Educación en Derechos Humanos también se dirigirá a la Fuerza Pública con el fin de dar continuidad y fortalecimiento a los procesos de formación y capacitación de sus miembros tanto en DDHH como en DIH. Lo anterior, se logra con la creación, evaluación y actualización de programas actuales o futuros.

De otra parte, en relación con la cultura, este componente valora diferentes tradiciones culturales ancestrales como la “etno-educación”, que es fundamental para preservar la diversidad, así como los saberes de las diferentes comunidades étnicas de Colombia. Por ejemplo, se hace énfasis en la implementación de la Ley 1381 de 2010 para la protección, uso y fortalecimiento de las lenguas nativas.

Para este componente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos está liderando el proceso de fortalecimiento y actualización del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos –PLANEDH. Adicionalmente, el Ministerio del Interior lanzó una nueva edición de la Escuela de formación de líderes sociales en el 2021, que se desarrollará a través de distintos módulos virtuales, en donde se incluye el tema de los Derechos Humanos. Otras iniciativas como la de “Mujeres narran su territorio” del Ministerio de Cultura, visibilizar historias creadas por mujeres colombianas en diferentes géneros y formatos, como iniciativa didáctica y pedagógica que permite reconocer saberes culturales que impactan en la construcción de paz. También se está trabajando en fortalecer la etno-educación, por ejemplo, con el apoyo de las lenguas nativas y criollas de Colombia. Se fortaleció la educación propia y la inclusión de comunidades indígenas en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante el diseño de las mediaciones didácticas requeridas para la educación formal.

Durante la vigencia de mayo de 2020 a mayo de 2021, teniendo en cuenta el proceso de asistencia técnica prestada a los 32 departamentos para la incorporación en sus instrumentos de planeación los temas de Derechos Humanos, se dio continuidad

al fortalecimiento de 17 departamentos y al Distrito de Bogotá para implementar acciones incorporadas en los planes de desarrollo departamental, a través de los Consejos de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos y/o Comités de Derechos Humanos, al igual que otras instancias para la garantía de los derechos humanos a nivel territorial.

Respecto al Diplomado en Cultura de la Legalidad, Paz y Convivencia, desde inicios del 2020 se vio la necesidad de fortalecer el módulo de Diálogo Social, haciendo especial énfasis en la resolución de conflictos a nivel territorial. Adicionalmente, se amplió el módulo correspondiente al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia–CNPRC, vinculándolo a las acciones realizadas por los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia –CTPRC. Esta versión del diplomado contó con 2.000 inscritos, de estos, 996 finalizaron el proceso formativo.

Por otra parte, se ha logrado la distribución de Kits de Publicaciones Pedagógicas para la Paz, entregados a comunidades, organizaciones sociales, instituciones, universidades, bibliotecas y enlaces territoriales. Estas publicaciones están relacionadas con la pedagogía, la convivencia, la cultura de la legalidad y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. En el tercer trimestre del 2020, fueron entregadas 4.284 publicaciones en 50 municipios de 26 departamentos. También se puede destacar la generación y difusión de Contenidos Pedagógicos Audiovisuales sobre el Acuerdo de Paz y su Implementación a través del Proyecto “MIMBRE”, con énfasis en la Reforma Rural Integral, el funcionamiento de la JEP, se divulgó la apertura de las Emisoras de Paz y el proyecto Ciudades en Paz.

En ese sentido, en este documento se han priorizado acciones en procura de:

- Dar cuenta de los diferentes obstáculos que enfrentan diversos grupos sociales en materia de discriminación, para así favorecer el acceso y disfrute de los derechos de todas las personas, incluyendo el enfoque de género, de manera que

el ámbito educativo se convierta en un espacio para avanzar hacia escenarios de igualdad, abarcando conocimientos y habilidades; valores, actitudes y comportamientos respetuosos de los DDHH; medidas para defender y promover los DDHH; enseñanza y formación sobre no discriminación y derechos de grupos de especial protección constitucional.

- Analizar la implementación del PLANEDH 2009, para reconocer aquello que funcionó y poder adecuarlo al contexto actual, a través de un proceso de actualización y fortalecimiento. Este ejercicio incluirá también el estudio sobre la implementación de la

Cátedra de Paz y otras estrategias similares, para identificar los mejores mecanismos en materia de educación y cultura en DDHH y paz para estimular las transformaciones culturales que el país requiere.

- Fortalecer el trabajo de acompañamiento y formación en zonas rurales para que en las escuelas se pueda adelantar un trabajo sobre cultura y educación en DDHH y Paz.
- Fortalecer y ampliar programas de educación técnica en temas de DDHH dirigidos a funcionarios públicos, integrantes de organizaciones sociales y población en general.

Para ello, se priorizó el siguiente lineamiento y objetivos:

Lineamiento 1.
Articulación Nación-Territorio y coordinación interinstitucional para la implementación del componente de Cultura y Educación en DDHH y Paz (CEDH)

- *Objetivo 1. Fortalecer el ejercicio y formación de los DDHH en el territorio en donde las entidades del orden nacional proyecten y coordinen con las entidades territoriales la implementación del programa Edu-Derechos.*

- *Objetivo 2. Desarrollar el ejercicio y formación de los DDHH en el territorio en donde las entidades del orden nacional proyecten y coordinen con la Fuerza Pública y el INPEC la implementación de los programas en DDHH*
- *Objetivo 3. Actualizar e implementar integralmente el PLANEDH en el territorio Nacional*
- *Objetivo 4. Impulsar estrategias de desarrollo cultural para la transformación social*
- *Objetivo 5. Implementación de la Ley 1381 de 2010 para la protección, uso y fortalecimiento de las lenguas nativas de Colombia*



5.3. Tercer componente: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC)

El componente de derechos económicos, sociales, culturales y colectivos tiene como objetivo garantizar las condiciones materiales y de acceso a bienes y servicios públicos necesarios para alcanzar niveles adecuados de bienestar y la materialización de una vida digna para toda la población. El goce de los DESCSC debe garantizarse en condiciones de igualdad, no discriminación, con criterios de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad, justiciabilidad y medición. En ese sentido, las acciones de este componente buscan cerrar brechas de desigualdad e inequidad, desarrollar al máximo las capacidades y libertades, la participación efectiva y el disfrute de la vida social, económica, política y cultural. Adicionalmente, la garantía de los DESCSC permite alcanzar un objetivo global de desarrollo económico, social y cultural, que va más allá de las acciones específicas de este.

El componente se construye a partir de los derechos esbozados anteriormente; otros derechos, como el derecho al desarrollo, se consideran transversales a la realización del conjunto de DESCSC. Se relacionan los derechos de los grupos étnicos desde su perspectiva de culturalidad, sin que ello implique una visión focalizada de los derechos de los grupos étnicos a esta tipología de derechos, pues por ello todo el PNADDHH y sus diversos componentes se sustentan en el enfoque diferencial e interseccional, si bien existirá un capítulo específico para grupos étnicos.

La mención expresa de los derechos colectivos en este componente, que puede parecer extraña a la luz de los lineamientos del sistema regional de protección de DDHH, busca armonizar estos con los robustos desarrollos que derechos colectivos ha tenido en Colombia, desde su propia Carta Política y en amplia jurisprudencia. De esta manera, el derecho a un ambiente sano es abordado en el Plan como un verdadero derecho colectivo, a la luz de la protección establecida por el ordenamiento legal y constitucional colombiano, que prevé

la titularidad colectiva, amplia o difusa, que supera el espectro individual. La inclusión de la categoría de derechos colectivos se justifica por el nivel de garantía amplio que otorga el ordenamiento constitucional, en particular mediante su justiciabilidad a través de la acción popular.

El Gobierno Nacional ha trabajado en múltiples frentes para abordar la garantía de los DESCSC. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo⁶² ha adelantado acciones para la lucha contra la informalidad y la subcontratación laboral, logrando reducir la informalidad de un 60,6% en 2017, a un 59,9% en 2020. Adicionalmente, se destacan los avances en la construcción de la Ventanilla Única Empresarial (VUE) para facilitar la creación de empresas formales, por medio de la cual se han creado 84.724 nuevas empresas desde su puesta en marcha en 2018 hasta septiembre 2020. De igual forma, se consolida el proceso de creación del Sistema Único de Afiliación de Seguridad Social “Mi Seguridad Social”, con el fin de unificar el portal de afiliación a todos los sistemas. También se han adelantado campañas de capacitación de derechos laborales de la Red Nacional de Formalización Laboral y acciones para la lucha contra las formas de subcontratación que vulneran los derechos laborales. En el marco del cumplimiento de la ley laboral, se han adelantado acciones para garantizar recursos, capacidades y herramientas adecuadas para el Sistema de Inspección del Trabajo.

Algunas de las acciones mencionadas se insertan en una estrategia de diálogo social como mecanismo de discusión y concertación entre los actores del mundo del trabajo. Se ha trabajado activamente para garantizar el derecho

⁶² Información tomada del Informe: Primer Informe Postacceso de Colombia al Comité de Empleo, Trabajo, y Asuntos Sociales de la OCDE: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Primer+informe+posacceso+de+Colombia+al+comit%C3%A9+de+Empleo%2C+Trabajo+y+Asuntos+Sociales+de+la+OCDE.pdf/b0de6e8c-6a8c-9aad-0258-5d5eb6eb5f3f?t=1614811358095>

de asociación de los trabajadores y para permitirles que actúen a través de sus organizaciones mediante procesos de negociación colectiva. Otro tema clave es la lucha contra la violencia contra los sindicalistas y la impunidad; se está adelantando una estrategia de investigación y judicialización de delitos contra personas sindicalizadas.

El gobierno ha diseñado 22 Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo, como instrumentos de política orientada a fortalecer la capacidad de generación de valor e inserción global de los sectores de industria, agricultura y servicios en la economía nacional, en un marco de equidad social y sostenibilidad ambiental. En estos pactos participan más de 100 gremios, formalizados a través de 237 instrumentos regulatorios y de política, tendientes a propiciar un entorno generador de empleos, oportunidades y equidad para los colombianos. A la vez, se lanzó el Portafolio de Instrumentos 2021 en el portal de Innovación del Gobierno Nacional, el cual consolidó toda la oferta institucional de programas y convocatorias que buscan promover competitividad, desarrollo productivo, ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento. Se creó también el Comité Técnico de Emprendimiento

como instancia de articulación para apoyar la implementación y seguimiento de la Ley de 2069 del 2020 y el CONPES de la Política Nacional de Emprendimiento.

En materia de educación, durante el 2021, el sector tuvo asignado un presupuesto de \$47.3 billones convirtiéndose en el más alto de su historia. Con este presupuesto se enfocaron acciones para el acceso para todos los niveles de formación, mejorar infraestructura educativa, disminuir brechas entre lo urbano y lo rural, adoptar tecnologías e intercambiar experiencias pedagógicas. Igualmente, se ha dado el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar –PAE y el desarrollo de competencias socioemocionales a los niños y jóvenes del país.

En el marco de la emergencia por el COVID-19, el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud, ha emitido las directivas para la implementación de la alternancia y el regreso a clase en el marco de medidas de bioseguridad, asignación de recursos para la adquisición de estos elementos y priorización en el proceso de vacunación de la comunidad educativa.



En el sector ambiente, se ha trabajado para consolidar acciones que permitan una armonía entre la conservación y la producción, de tal manera que la riqueza natural del país sea concebida como un acto estratégico de la nación, en desarrollo del “Pacto por la Sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”. Para ello se han implementado acciones para reducir los impactos ambientales que generan las diferentes actividades productivas, implementando modelos productivos que mejoren la calidad del aire, agua y suelo. Las acciones de este sector buscan garantizar el derecho al medio ambiente en cuatro líneas estratégicas: i) sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático; ii) biodiversidad y riqueza natural; iii) Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático; y iv) instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales.

A la luz de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014–2034 el objetivo de este componente es “Garantizar el goce efectivo de los DESC a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y no discriminación”. Esto, bajo los principios de progresividad, no regresividad y no admisión de restricciones. En esa medida, este componente pretende:

- Impulsar estrategias que promuevan el goce efectivo del derecho a la salud.
- Enfocar estrategias para el acceso a la educación superior y la permanencia en el sistema educativo.
- Definir acciones que permitan avanzar en materia de formalización laboral e ingresos dignos.
- Fortalecer la promoción del derecho a la alimentación, agua potable y saneamiento.
- Reconocer las limitaciones y obstáculos particulares que enfrentan las mujeres para acceder al goce efectivo de estos derechos, que permitan la adopción de medidas encaminadas a reducir los escenarios históricos de discriminación en su contra.

Para estos y otras temáticas del componente, se proponen los siguientes lineamientos y objetivos:

Lineamiento 1.
Garantizar, en articulación con las entidades territoriales, el acceso universal al sistema de salud, sin discriminación de ningún tipo.

- *Objetivo 1. Promover el acceso a servicios de salud y la atención de las mujeres a través de la aplicación de un enfoque de género, priorizando las mujeres en situación de vulnerabilidad*
- *Objetivo 2. Integrar en los servicios de salud un enfoque diferencial e interseccional que aborde las necesidades particulares de grupos de especial protección*
- *Objetivo 3. Fortalecer el sistema de salud y propender por la reducción de brechas en su acceso*

Lineamiento 2.
Garantizar la protección del derecho a la familia y el derecho a conformarla

- *Objetivo 1. Brindar adecuada protección al grupo familiar.*

Lineamiento 3.
Garantizar el derecho a una alimentación adecuada de toda la población

- *Objetivo 1. Asegurar una soberanía alimentaria que garantice a todas las personas la posibilidad de gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual idóneo.*

Lineamiento 4.
Garantizar el derecho a la educación en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

- *Objetivo 1. Promover la adopción de medidas territoriales y nacionales que aseguren el acceso y la permanencia en los ámbitos educativos*
- *Objetivo 2. Garantizar condiciones idóneas para el goce efectivo del derecho a la educación, en condiciones de calidad e igualdad*

Lineamiento 5.
Garantizar el acceso efectivo a un trabajo y a la seguridad social, en condiciones de dignidad

- *Objetivo 1. Crear mecanismos para favorecer el acceso al trabajo y el mejoramiento de sus condiciones*
- *Objetivo 2. Crear mecanismos que aseguren el cumplimiento integral del derecho a la seguridad y a la protección social*

Lineamiento 6.
Garantizar el derecho a una vivienda digna

- *Objetivo 1. Implementar políticas, planes y proyectos creados para la garantía del derecho a la vivienda.*

Lineamiento 7.
Garantizar el acceso al agua de toda la población en condiciones salubres

- *Objetivo 1. Diseñar o adecuar políticas, planes y programas tendientes a garantizar el derecho al agua.*

Lineamiento 8.
Garantizar los derechos culturales de la población

- *Objetivo 1. Armonizar el contexto cultural propio de los grupos étnicos; con las políticas en el ámbito cultural del nivel nacional o territorial, con el fin de ejecutar acciones idóneas con la realidad de dichas comunidades*
- *Objetivo 2. Garantizar la participación y el disfrute de la vida cultural de toda la población*

Lineamiento 9.
Garantizar el derecho al ambiente sano y el goce efectivo de los derechos colectivos

- *Objetivo 1. Fortalecer la respuesta del Estado en la garantía del derecho a un ambiente sano*

- *Objetivo 2. Promover el cumplimiento de las obligaciones institucionales frente a la protección, prevención y garantía de los derechos colectivos con enfoque diferencial e interseccional*



5.4 Cuarto componente: derechos civiles y políticos (DCYP)

Los Derechos Civiles y Políticos (DCYP) suelen ser catalogados como Derechos Fundamentales en el marco normativo colombiano (Corte Constitucional de Colombia, 1992). El ejercicio de estos derechos se reconoce a todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado, salvo aquellas restricciones que se realizan para algunos de ellos, en función de lo que esté previsto en la Constitución y en la ley, como sucede con los derechos previstos en el artículo 40 de la Constitución de 1991, los cuales se reservan a los nacionales y solo en algunos casos, se encuentran disponibles para los extranjeros (Corte Constitucional de Colombia, 1998b).

El reconocimiento de los derechos políticos en este componente desborda la clásica concepción del derecho al sufragio activo y pasivo y reconoce los diversos mecanismos de participación ciudadana (Corte Constitucional de Colombia, 1994), los cuales son esenciales en el ejercicio de una sana democracia, pues permiten a la sociedad en general incidir de manera activa en la toma de decisiones, seguimiento y control de la gestión pública.

Al hablar de derechos civiles podemos abordar la protección de la dignidad humana, la integridad física, sexual, psicológica y moral de la persona; la protección de las libertades fundamentales y la autonomía de las personas para decidir sobre su propia vida sin la interferencia del Estado o de algún otro poder social. Por su parte, los derechos políticos, están relacionados con las garantías para el ejercicio de la participación en los espacios de toma de decisión y en el ciclo de la gestión pública.

De acuerdo con los resultados del Indicador de Riesgo de Vulneración de Derechos Humanos – IRVDH para el año 2020, se identifican hechos victimizantes ocurridos en 812 municipios, es decir el 72% de los territorios del país, donde en 802 de ellos se registra intervención por parte de la fuerza pública y militar, entendido como intervención para acciones de desminado,

capturas, bajas en desarrollo de operación militar, minas intervenidas, incautación de coca y armas de fuego, e infraestructura desmantelada.

De los 94 municipios con resultado en riesgo alto, 73 se identifican con cultivos de coca, de los cuales el 33% cuentan con la implementación de modelos de sustitución voluntario. Respecto al Programa Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, en un 94% de estos territorios se concentran esfuerzos de planes sectoriales y de programas en el marco de la reforma rural integral, y la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI que registra atención en 411 municipios del país, y cuenta con una cobertura del 60% en los territorios con riesgo alto. Por otro lado, se observa que de los 94 municipios en riesgo alto, en 90 de ellos hay protegidos por parte de alguno de los programas de protección a víctimas existentes (UNP, JEP, FGN) y en 58 se adelantaron evaluaciones de riesgo.

Además de la estrategia PDET, el Gobierno Nacional está implementado el programa de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral – ZEII, más conocido como “zonas futuro”, que son áreas geográficas de donde convergen diferentes factores de criminalidad, economías ilícitas y violencia, lo que afecta la seguridad nacional, el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente. Estas áreas corresponden al 2,4% del territorio nacional y están ubicadas en el Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales Aledaños, Pacífico Nariñense. El propósito de este programa es transformar la realidad de estos territorios, llevando la oferta institucional con legalidad, emprendimiento y equidad.

Entre otras prácticas e intervenciones para la prevención de vulneraciones de los derechos de vida, libertad, integridad y seguridad, el Ministerio del Interior (2021) acompañó a la Mesa Territorial de Garantías en los departamentos de Putumayo, Sucre y Norte de Santander, e implementa acciones en el marco de los planes territoriales de mitigación del riesgo en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Nariño

y Valle del Cauca, donde se ha observado al menos un municipio con nivel de riesgo alto.

Por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho (2021) se adelanta la socialización del Decreto 660 de 2018 en el componente de apoyo a la actividad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios, garantizando también la participación de personerías municipales en el marco de las Jornadas de Unidad Móvil de Acceso a la Justicia (Decreto 1581 de 2017). En el primer trimestre del 2021, se realizaron socializaciones en los municipios de Caparrapí (Cundinamarca), San Vicente de Chucurí (Santander), La Palma (Cundinamarca), Rionegro (Santander), El Carmen de Chucurí (Santander), Chaparral (Tolima), Rioblanco (Tolima), Teorama (Norte de Santander), Planadas (Tolima), Convección (Norte de Santander), Ataco (Tolima), San Calixto (Norte de Santander), Algeciras (Huila), Aguadas (Caldas), Gigante (Huila), Salamina (Caldas), Buenaventura (Valle del Cauca), Iconozo (Tolima), y La plata (Huila). Esta acción continuará dentro de las actividades del Comité Técnico del componente de promotores comunitarios de paz, convivencia y apoyo a la actividad de la denuncia que establece el mencionado decreto.

Desde las Fuerzas Militares y su trabajo conjunto con la Policía Nacional, se ha dispuesto, desde el Plan Horus, el patrullaje en las zonas más críticas donde convergen múltiples factores de desestabilización. Actualmente, se cuenta con un cubrimiento del 74% en 22 departamentos, 159 municipios, 512 veredas, 13 ríos y un golfo, y la participación de 7.194 integrantes de las Fuerzas Militares (5.724 pertenecientes al Ejército Nacional y 1.470 pertenecientes a la Armada Nacional), más las unidades policiales en las jurisdicciones.

Otro avance estratégico es la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO) para la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de DDHH, sociales y comunales del país. De igual manera,

se viene trabajando en la implementación del Programa Integral de Garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos. Y se resalta el proceso de construcción de la Política Pública Integral de Garantías para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

En materia de estrategias de prevención y promoción de los derechos humanos, se han adelantado acciones concernientes a la implementación del Plan de Acción de la Política Pública Nacional de Prevención de Violencias de Derechos Humanos e infracciones al DIH (Decreto 1581 de 2017); la implementación de proyectos en gestión preventiva de riesgo orientados a las entidades territoriales priorizadas; formación a las comunidades para la elaboración e implementación de planes de seguridad y autoprotección organizacionales y comunitarios; y acompañamiento técnico para la formulación de planes integrales de prevención y protección.

En materia de democracia y participación, se resalta la implementación del CONPES 3955 de Acción Comunal en el que se comprometieron \$90.000 millones de pesos en el cuatrienio y cuyo objetivo es fortalecer el ejercicio de la acción comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana. De igual manera, se han llevado a cabo acciones en el marco de la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento a los Procesos Electorales, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), y la promoción de la participación política de las mujeres y jóvenes.

En el marco del derecho a la libertad religiosa, se ha garantizado el goce efectivo del ejercicio de la Libertad Religiosa y de Cultos, mediante acciones de articulación intersectorial, interinstitucional y territorial. Igualmente, se ha incentivado la participación ciudadana y la incursión de líderes o personas representativas para el sector en escenarios en los que se pueda sensibilizar y dar un conocimiento de Libertad Religiosa y de Cultos. Se han fortalecido los conocimientos de las entidades nacionales y territoriales en

materia de asuntos religiosos y se ha hecho un ejercicio de caracterización de las organizaciones religiosas, teniendo en cuenta su contribución en la construcción de capital social y al desarrollo sostenible. Paralelamente, se han establecido mecanismos para garantizar la libertad de expresión, así como el derecho a la reunión y manifestación pacífica en el marco del Decreto 003 de 2021.

De esa manera, este componente se encuentra integrado por importantes garantías tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de malos tratos (tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes), personalidad jurídica, derecho a la intimidad, vida privada y familiar, prohibición de esclavitud, servidumbre y trabajo forzado, libertades individuales, tales como la de conciencia, pensamiento, religión, prensa, expresión, asociación, libre desarrollo de la personalidad, derecho a la honra, derecho de petición, debido proceso, derecho a la propiedad, entre otros.

El objetivo de este componente es *“Contribuir con el goce efectivo de los derechos civiles y políticos”*; lo anterior, conforme con la *“Estrategia Nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034”*. Para ello, se han priorizado acciones en procura de definir estrategias y acciones para:

- Avanzar en garantías para el ejercicio de la participación política de manera que los jóvenes, mujeres, personas LGTBIQ+ y personas con orientación sexual y de género diversa, líderes sociales y defensores/as de derechos humanos, personas reincorporadas puedan participar en Política.
- Desarrollar estrategias en materia de no estigmatización a jóvenes, mujeres, personas LGTBIQ+ y personas con orientación sexual y de género diversa, líderes sociales y defensores/as de derechos humanos, personas reincorporadas que tenga como fin garantizar su integridad en su labor, su vida digna, integridad y seguridad no sólo desde la perspectiva de protección, sino enfocarse en la prevención y en las medidas de protección colectiva.



- Implementar medidas diferenciales en materia de seguridad y protección desde el enfoque de género que apunten a garantizar el derecho a defender los derechos humanos.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, en particular las garantías de participación para organizaciones y movimientos sociales; la movilización y protesta social pacífica; el acceso a medios comunitarios y regionales de comunicación; los mecanismos de control social y veeduría; los ejercicios de planeación participativa y las iniciativas de reconciliación.

Para este gobierno ha sido de vital importancia el lograr que a la población en situación de movilidad humana transfronteriza se les garantice el acceso y goce de sus derechos en igualdad de condiciones que los ciudadanos colombianos, haciendo esfuerzos inmensos en lograr que los que han ingresado de manera irregular se puedan caracterizar, identificar con un documento válido para acceder a los servicios de salud, educación,

acceso a programas sociales, entre otros, razón por la cual se proponen acciones tendientes a dicho fin.

En este componente se incluye de manera explícita y con carácter preferente la promoción de una defensa y protección de los derechos de las personas defensoras de los DDHH, dirigentes sociales, así como de los que promueven causas como las ambientales y sindicales, toda vez que su vida e integridad resulta ser fundamental para la protección y mantenimiento de la democracia. Igualmente, valga mencionar a las personas desaparecidas y sus familias como sujetos relevantes de este componente, así como la necesidad de trabajar sobre el tema de los cadáveres no identificados o cuerpos no ubicados, fortaleciendo los mecanismos de registro. Debe tenerse presente que la salvaguarda de los derechos de todas estas personas permea el ejercicio pleno y respetuoso de muchos de los derechos civiles antes enunciados y que están previstos en la Constitución de 1991 y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.



Atendiendo al clamor nacional, se incorporó un lineamiento puntual para el respeto y protección del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica como derecho autónomo necesario y urgente en el marco de la contingencia social acaecida desde el pasado 28 de abril del 2020. En este sentido, dada la importancia que los derechos en cuestión han adquirido con ocasión de la coyuntura política y social a nivel nacional, se creó un nuevo lineamiento, cuyos objetivos, estrategias y acciones, que originalmente hacían parte del lineamiento “garantías para el ejercicio de las libertades fundamentales” del componente de derechos civiles y políticos, ahora están de manera particularmente diferenciada.

Debe recordarse que el respeto por la manifestación es uno de los pilares esenciales de los Estados Sociales de Derecho y actúa como vehículo ineludible para la denuncia, protección y defensa tanto de derechos civiles y políticos, como también de los DESC, y ha sido en la historia de los DDHH, una herramienta para la erradicación de las desigualdades, de la discriminación, el reconocimiento de la diversidad y el pluralismo, el progreso de los derechos, entre otros.

Conforme con lo anterior, son priorizados los siguientes lineamientos:

Lineamiento 1. **Articulación institucional para la garantía de los Derechos Civiles y Políticos**

- *Objetivo 1. Articular políticas públicas y espacios interinstitucionales, orientados a la garantía de los derechos civiles y políticos*
- *Objetivo 2. Fortalecer la coordinación efectiva entre la Nación y el territorio para la garantía de los derechos civiles y políticos*
- *Objetivo 3. Fortalecer los organismos de vigilancia y control a nivel territorial, para la garantía de los derechos civiles y políticos.*



Lineamiento 2. **Medidas integrales de prevención y protección de los derechos civiles y políticos**

- *Objetivo 1. Dotar de claridad y coherencia al marco normativo para la garantía de los derechos civiles y políticos, así como su difusión y socialización.*
- *Objetivo 2. Fortalecer la implementación de políticas y espacios interinstitucionales orientados a la garantía de los derechos civiles y políticos.*
- *Objetivo 3. Promover la incorporación e implementación de medidas integrales de prevención a vulneraciones de derechos civiles y políticos que incorporen los enfoques diferencial e interseccional.*
- *Objetivo 4. Desarrollar el diseño e implementación de mecanismos culturales y educativos en DDHH orientados a la prevención.*
- *Objetivo 5. Promover el desarrollo y aplicación de medidas de protección de carácter integral para el goce efectivo de los derechos civiles y políticos.*

Lineamiento 3. Incidencia efectiva de la población en la toma de decisiones y en el ciclo de la gestión pública.

- **Objetivo 1.** Generar garantías para hacer efectiva la Participación Ciudadana en la toma de decisiones y en el ciclo de la gestión pública.
- **Objetivo 2.** Fortalecer la participación ciudadana en torno al ejercicio y garantía de los DDHH.

Lineamiento 4. Garantías para el ejercicio de las libertades fundamentales.

- **Objetivo 1.** Adoptar medidas destinadas a garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de forma plena.
- **Objetivo 2.** Garantizar el ejercicio del derecho al buen nombre, honra e intimidad.
- **Objetivo 3.** Garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad religiosa y a la libertad conciencia de manera integral, amparando las expresiones y manifestaciones autónomas de convicciones religiosas y morales a través de un marco institucional laico.
- **Objetivo 4.** Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de circulación, no solo de los nacionales sino de toda persona presente en el territorio nacional.

Lineamiento 5. Garantías para el goce efectivo del derecho a la propiedad.

- **Objetivo 1.** Generar las condiciones necesarias para garantizar todas las formas de propiedad.

Lineamiento 6. Garantías para el ejercicio de los derechos de reunión pacífica y manifestación a la luz de los enfoques diferencial e interseccional.

- **Objetivo 1.** Generar garantías para el ejercicio de las libertades de reunión y de manifestación.

- **Objetivo 2.** Proteger, amparar y garantizar los derechos de reunión pacífica y manifestación de acuerdo con el DIDH.

5.5 Quinto componente: Derecho Internacional Humanitario (DIH)

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH cubre dos ámbitos: la protección de las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades; y una serie de restricciones de los medios de guerra, especialmente las armas, y de los métodos de guerra, como son ciertas tácticas militares.

Colombia ha ratificado casi todos los tratados internacionales en materia de DIH y los ha incorporado formalmente en su legislación nacional. Por otro lado, el Estado colombiano se ha comprometido en los mismos tratados internacionales a adoptar e implementar las medidas nacionales de aplicación del DIH las cuales han sido formuladas con base a los lineamientos internacionales en la materia.

Este esfuerzo de aplicación y respeto por los postulados del DIH tiene asidero jurídico en el artículo 214 de la Constitución Política, en el cual se dispone el deber general de respetar “las reglas del derecho internacional humanitario”. Adicionalmente, se aplica también en esta materia el denominado bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, que reconocen los DDHH y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen sobre el orden interno y además que los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben ser interpretados de conformidad con estos instrumentos internacionales.

El cumplimiento de las normas que conforman el DIH, reviste igual importancia que el cumplimiento del DIDH. De esta manera, se hace necesario crear un componente en el plan, que promueva y difunda normas para instaurar límites claros a los métodos y medios de conducir las hostilidades, así como promover un esquema de protección para los bienes y las personas civiles, pero también, para aquellas que participan en las hostilidades.

El Consejo de Seguridad Nacional⁶³ es la instancia gubernamental para ratificar la identificación de las situaciones de violencia que pueden llegar a ser clasificadas como conflictos armados para la aplicación del DIH conforme lo establecido en las Directivas 015 y 016 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional⁶⁴, por medio de la cuales se establece el procedimiento e instancias para determinar la caracterización de los GAO y, en consecuencia, decidir según su denominación, el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. Tres son los criterios que se tienen en cuenta para tal determinación: i) que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados, ii) que el nivel de violencia armada de las hostilidades supere la de los disturbios y tensiones internas, y iii) el nivel de organización del grupo.

El presente componente busca promover la aplicación de un marco normativo claro y coherente en esta materia, de tal modo que funcionarios públicos con competencia sobre la materia en los niveles nacional y territorial y, en especial, los integrantes de la

fuerza pública, fortalezcan sus capacidades para la comprensión y aplicación del Derecho Humanitario.

Entre las amenazas que enfrenta el país, se encuentra la presencia de GAO y grupos delincuenciales organizados cuyo nivel de organización y capacidad bélica, no sólo representa un riesgo para la defensa y la seguridad nacional, sino que afecta gravemente los derechos de la población en diferentes regiones del país⁶⁵. Hay que ver que en el Consejo de Seguridad Nacional llevado a cabo en abril de 2020, se clasificó en la categoría de GAO al Ejército de Liberación Nacional (ELN), al Clan del Golfo, a los Pelusos, los Caparros a y los grupos residuales de las FARC⁶⁶.

De acuerdo con la Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad (enero 2019), se indica que los GAO Residuales “superan los 3000 integrantes, entre individuos en armas, y redes de apoyo, conocidas como milicias y que tienen capacidad de acción violenta. De igual manera, establece que (...) el ELN creció en cerca de 1000 miembros vinculados a estructuras violentas, llegando a ser más de 4000 sus miembros, y el Clan del Golfo conserva más de 1.600 hombres en armas,

⁶⁵ Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. (Enero de 2019), pág. 23. Consultar: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf (30/09/2020)

⁶⁶ Revisar Nota de Prensa del Alto Comisionado para la Paz, Dr. Miguel Ceballos (28 de Abril de 2020): (...) el Alto Comisionado para la Paz manifestó que de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional hay cinco grupos armados organizados caracterizados como tales: el Eln –al cual se le reconoce un carácter político-, y otros cuatro a los cuales no se les reconoce ese carácter político: las llamadas disidencias o grupos armados organizados residuales, el ‘Clan del Golfo’, ‘Los Pelusos’ o Epl, y los llamados ‘Caparros’, que constituyen una disidencia del ‘Clan del Golfo’. (...) <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-asigna-a-Alto-Comisionado-para-Paz-funciones-buscar-sometimiento-legalidad-miembros-Grupos-Armados-Organiza-200428.aspx> (Último ingreso: 29/09/2020).

⁶³ Decreto 741 de 2021 “(...) es el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de defensa y seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para la seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado”.

⁶⁴ Directiva 015 del 22 de abril de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional. Disponible: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf

*juntos a un número superior de personas vinculadas a redes criminales*⁶⁷.

Entre los objetivos de esta política se encuentra el proteger a la población y contribuir a su bienestar, a través de la desarticulación de los grupos armados organizados (...)⁶⁸. En este sentido, la Armada de Colombia, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea realizan operaciones en contra de grupos armados organizados caracterizados por el Consejo de Seguridad Nacional, tomando como sustento el amplio y sólido marco normativo sustentado en la Constitución Política, los tratados internacionales y la ley, orientando las actuaciones de las Fuerzas Militares al cumplimiento pleno de su mandato constitucional. Para el enfrentamiento con estos grupos armados organizados, las Fuerzas Militares actúan siempre en el marco jurídico del DIH, en particular, dando plena aplicación al protocolo II Adicional a

⁶⁷ Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. (Enero de 2019), pág. 23 https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf (30/09/2020). Por otro lado, la CIDH señala que, párr. 50. (...) en cuanto a la reconfiguración de actores armados en las zonas dejadas por las FARC, la Comisión observa que la persistencia del conflicto y las nuevas dinámicas de violencia continúan siendo uno de los principales temas de preocupación. Al respecto, durante los últimos tres años se ha presentado la reconfiguración y expansión territorial de grupos armados como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (denominadas también Clan del Golfo) y Los Caparrapos, además de la expansión del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el fortalecimiento de las disidencias de las FARC-EP (...). Mayor información consultar, Informe Anual 2019. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Quinto Informe sobre la Situación de DDHH en Colombia. Ingresar a: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap5CO-es.pdf>

⁶⁸ Ibid., pág. 48

los convenios de Ginebra de 1949 adoptado por Colombia⁶⁹.

Así, en el planteamiento, ejecución y evaluación de las operaciones militares, se debe dar plena aplicación a los principios del derecho humanitario, los cuales representan el mínimo de humanidad aplicable a los conflictos armados. Por ello, incluso es necesario que el Estado Colombiano implemente una Comisión Nacional de Derecho Internacional Humanitario - CONADIH, como medida eficaz para: i) Incorporar plenamente los lineamientos del DIH en el ordenamiento jurídico; ii) Disponer lo necesario para que las Fuerzas Militares y otros sectores entiendan y respeten las normas de carácter humanitario y iii) Establecer mecanismos para el cumplimiento de este sistema normativo y el abordaje adecuado de las violaciones del DIH.

A propósito, en la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como las Conferencias Internacionales subsiguientes, se fomentó el establecimiento de comisiones nacionales de esa naturaleza, labor en torno a la cual el Comité Internacional

⁶⁹ El Art. 1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional establece: 1. Ámbito de aplicación material: 1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo. 2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.

de la Cruz Roja - CICR promueve y apoya los procesos pertinentes a través de su servicio de Asesoramiento en DIH, que abarca incluso la elaboración y suministro de directrices y herramientas técnicas para apoyar y facilitar el funcionamiento y la labor de las CONADIH.

Para dar fortalecer los mecanismos de prevención, aplicación y difusión del DIH, el gobierno colombiano ha venido trabajando en varios frentes. Se han activado cinco observatorios en la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y DIH, para hacerle seguimiento a los contextos y monitorear los riesgos. También se ha dado un fortalecimiento de los mecanismos de investigación, juzgamiento y sanción penal frente a violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.

El Curso de Derecho Internacional Humanitario “Augusto Ramírez Ocampo” se viene realizando desde hace nueve años, gracias al trabajo mancomunado entre el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Su objetivo principal es cualificar las competencias técnicas de los servidores públicos del nivel nacional y local que cumplen funciones relacionadas con la interpretación, aplicación e implementación del DIH.

En ese orden, los lineamientos que se enunciarán a continuación se enfocarán en:

- Promover acciones de divulgación y pedagogía acerca de los protocolos e instrumentos existentes, sobre las acciones que realiza la fuerza pública para proteger a la ciudadanía, así como aquella que realizan para combatir a los grupos armados ilegales.
- Adelantar acciones de articulación y fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, para el reconocimiento y desmantelamiento de grupos armados ilegales.

A continuación, se exponen los lineamientos, estrategias y acciones priorizadas que tienen como objetivo respetar y hacer respetar el DIH, conforme con la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034.



Lineamiento 1. Aplicación de un marco normativo de DIH claro y coherente

- **Objetivo 1.** Ratificar y adherir todos los instrumentos internacionales en materia de DIH; entre ellas la conformación de las CONADIH
- **Objetivo 2.** Implementar y aplicar a cabalidad todas las disposiciones en materia de DIH.
- **Objetivo 3.** Consolidar una adecuada política de Estado relativa a la aplicación del DIH en conflictos armados y en situaciones de uso de la fuerza por la comunidad internacional.
- **Objetivo 4.** Consolidar una política de Estado relativa a las armas y al control de armamentos.
- **Objetivo 5.** Brindar apoyo y asesoría en el relacionamiento con los organismos internacionales relacionados con el DIH.

Lineamiento 2. Fortalecimiento de la capacidad del Estado a nivel nacional, regional y local en torno a la aplicación del DIH.

- **Objetivo 1.** Tomar las medidas necesarias para llevar a cabo de forma adecuada los procesos de adopción, implementación y seguimiento a las medidas nacionales de aplicación del DIH.
- **Objetivo 2.** Fortalecer la sensibilización y participación territorial respecto a la promoción y difusión del DIH.
- **Objetivo 3.** Implementar acciones dirigidas a articular el componente de DIH con las demás políticas sectoriales y fortalecer las capacidades para su adecuada aplicación.
- **Objetivo 4.** Prevenir y evitar la vulneración de los Derechos Humanos y de las garantías fundamentales de todas las personas y grupos poblacionales por cuenta de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Lineamiento 3. Garantía del acceso a una justicia eficaz y oportuna para las víctimas de las infracciones al DIH.

- **Objetivo 1.** Promover la articulación y coordinación institucional para garantizar la atención y reparación integral a las víctimas de la violencia.
- **Objetivo 2.** Contribuir a la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas y la garantía de no repetición.

Lineamiento 4. Fortalecimiento de la aplicación de los principios y postulados del DIH con el apoyo de la Fuerza Pública

- **Objetivo 1.** Fortalecer las capacidades institucionales para la adecuada aplicación de los principios y postulados en materia de DDHH y DIH.

Lineamiento 5. Promoción del conocimiento de los postulados del DIH por las partes del conflicto y por la sociedad civil.

- **Objetivo 1.** Promover la formación en principios humanitarios a toda la población tomando como eje fundamental los enfoques diferencial e interseccional.
- **Objetivo 2.** Fortalecer las capacidades y los procesos de formación en materia de DD. HH. y DIH de los servidores civiles del Estado tomando como eje fundamental los enfoques diferencial e interseccional.
- **Objetivo 3.** Promover la investigación académica y la enseñanza del DIH en la educación superior y técnica.

5.6 Sexto componente: justicia

El componente de justicia se orienta a garantizar el derecho de todas las personas a acceder a la justicia en condiciones de igualdad, no discriminación, eficiencia, integralidad, oportunidad, autonomía, independencia y respeto por las identidades. Se estructura a partir de cuatro lineamientos y acciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones y la materialización de las iniciativas en justicia.

La lucha contra la impunidad busca orientar las acciones hacia el fortalecimiento institucional, tanto en el nivel nacional como territorial, con el fin de que se garantice la eficacia e idoneidad de las actuaciones de las autoridades judiciales y de policía. Además, este lineamiento busca la rigurosidad metodológica en la investigación y juzgamiento que se traduzca en respuestas oportunas, adecuadas, basadas en DDHH, en otras palabras, integrales. Por otro lado, este componente evoca la necesidad de contar con una política criminal garante de los DDHH, que es el conjunto de respuestas que un Estado debe adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social para garantizar el interés público.

El acceso a la justicia debe conducir a la solución de una controversia o al esclarecimiento de un hecho, a partir de la posibilidad de acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución. Ello supone, de un lado, entender el acceso a la justicia desde un enfoque diferencial e interseccional, que permee los diferentes sectores de la sociedad en condiciones de igualdad y, de otro lado, garantizar que la justicia esté al alcance de todas las personas, garantizando el acceso en las zonas urbanas y rurales, para una administración de justicia eficiente y oportuna. Así mismo, la evidente congestión de los despachos judiciales pone de presente el alto índice de judicialización de las controversias, lo que supone la necesidad de fortalecer los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos para brindar a las personas oportunidades de

solucionar sus problemáticas por otras vías, lo que contribuye, además, a descongestionar el aparato judicial y quizá a disminuir la ocurrencia de hechos que den origen a la investigación, juzgamiento y sanción.

Algunos de los principales avances del gobierno nacional en materia de justicia, como es la implementación del Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ), instrumento de coordinación de política pública, que tiene la finalidad de articular todo el despliegue misional de las entidades con miras a la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población. Este Plan consta de tres dimensiones: (i) la dimensión transversal, que agrupa problemáticas, procesos y aspectos estructurales comunes a todos los actores que afectan el desempeño del sistema de justicia en su conjunto; (ii) la dimensión vertical, que hace énfasis en áreas específicas del derecho o conflictividades precisas; y (iii) la dimensión especial, en la que se agrupan otras dimensiones específicas o la dependencia tales como la justicia transicional, post conflicto y articulación con jurisdicciones especiales de paz, indígenas y comunitarias .

Por otro lado, se han adelantado acciones en el marco del Programa de Justicia para una Paz Sostenible, con el apoyo de la cooperación (USAID), en donde se ha trabajado de manera conjunta en la implementación de 54 sistemas locales de justicia y cinco comités departamentales de justicia en 54 municipios de seis departamentos en pro de una justicia más incluyente, efectiva y cercana al ciudadano, a través de estrategias de fortalecimiento institucional local, impulso a los métodos de resolución de conflictos, atención a las víctimas, impulso a las casas de justicia y el empoderamiento de la sociedad civil en Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño y Putumayo.

El Plan Nacional de Política Criminal, aprobado en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, que tiene por objetivo proteger los derechos de las personas que se encuentran en el territorio nacional y enfrentar efectivamente la criminalidad

que pone en riesgo el ejercicio de los mismos. Este incluye acciones orientadas a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros. Adicionalmente, todas las acciones contenidas en el Plan atienden e integran enfoques transversales (territorial, diferencial, restaurativo), partiendo de la base de que la sanción penal debe ser la última alternativa. Esta es una política de Estado para los próximos 4 años que da una visión para la aplicación de una política criminal coherente, racional y garante de los Derechos Humanos. En materia de garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y con la participación de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, ha logrado reducir el hacinamiento en índices históricos, registrando solo un 16,7% de sobrepoblación en cárceles.

En este documento se priorizan lineamientos, objetivos y acciones enfocados a “Garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso a toda la población en condiciones de igualdad y no discriminación” conforme con lo establecido en la “Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034” y el cual buscará:

- Fortalecer la estrategia de lucha contra la Impunidad para la Investigación, Juzgamiento y Sanción de Casos de Violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.
- Avanzar en el diseño de procesos de socialización dentro de las entidades y organizaciones sociales con el objetivo de conocer los avances y aprendizajes logrados a partir de las estrategias implementadas para el acceso a la justicia con enfoque diferencial en los territorios.



- Impulsar la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, realizar procesos pedagógicos y de difusión de sus características, alcances y de las posibilidades de participación de la ciudadanía y propiciar que se acerque a los territorios en el marco de la pedagogía para la paz, para que las personas comprendan sus objetivos y alcances y las víctimas puedan allegar casos y datos a la misma.
- Priorizar el acompañamiento a las víctimas, el reconocimiento de las amenazas y asesinatos a líderes y lideresas sociales, y el énfasis en acciones de no repetición.
- Adelantar una revisión de la política penitenciaria y carcelaria para promover el enfoque basado en derechos humanos y mecanismos de justicia restaurativa.
- Establecer una estrategia para la investigación y judicialización oportuna y eficaz de la violencia sexual y las violencias hacia las mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de tal forma que se adecúen al deber de debida diligencia en tanto oficiosidad, exhaustividad y aplicación de la perspectiva de género; garantizando de manera inmediata la asesoría, representación judicial y atención psicológica de las mujeres víctimas en el marco del conflicto que estén interesadas en acceder a los mecanismos de justicia transicional del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación del Acuerdo Final de Paz, así como mecanismos para la difusión amplia de sus derechos reconocidos en dicho Acuerdo.

A continuación se exponen los siguientes:

Lineamiento 1.
Lucha contra la Impunidad para la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH

- *Objetivo 1. Consolidar el Subsistema de Justicia del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH como un escenario de*

articulación interinstitucional para la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH y la acción conjunta para abordar temas relacionados con la administración de justicia.

- *Objetivo 2. Fortalecer los procesos interinstitucionales de formación especializada en DDHH y DIH para las entidades encargadas de la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH desde una perspectiva de enfoque diferencial, género, territorial, étnico*
- *Objetivo 3. Fortalecer los mecanismos de acompañamiento efectivo y coordinado a las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH en las diferentes fases de orientación jurídica y atención psicosocial con enfoque diferencial e interseccional*
- *Objetivo 4. Fortalecer las estrategias de protección para operadores jurídicos e intervinientes en los procesos penales y disciplinarios*



Lineamiento 2.
Acceso efectivo a la justicia con enfoque diferencial e interseccional

- *Objetivo 1. Fortalecer los modelos de justicia local y rural*
- *Objetivo 2. Definir las zonas con mayor demanda de servicios de justicia, incluyendo las necesidades particulares de la población vulnerable*
- *Objetivo 3. Crear un plan de comunicación para que la población víctima, población étnica, población indígena, población raizal y población en condición de discapacidad para que pueda acceder a la Justicia*

Lineamiento 3.
Robustecer e implementar los Mecanismos de Resolución de Conflictos

- *Objetivo 1. Fortalecer los Mecanismos de Resolución de Conflictos con fin de promover el acceso y a la información sobre estos dispositivos*
- *Objetivo 2. Promover el acceso a la información y a los mecanismos para la defensa de los derechos por parte de la ciudadanía, a nivel nacional y territorial.*

Lineamiento 4.
Política criminal garante de los DDHH

- *Objetivo 1. Articular la Política Criminal y Penitenciaria con la Política Integral de DDHH*

5.7 Séptimo componente: construcción de paz

Los Derechos Humanos son un presupuesto para la paz, de igual manera, la paz es la mejor garantía de protección de los derechos humanos. Partiendo de este hecho, resulta de gran importancia resaltar que la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos debe contribuir a la adecuación institucional, así como a los procesos de participación ciudadana y los procesos socioculturales para dar respuesta a los desafíos que se derivan de un contexto de transición y construcción de paz.

La paz está contemplada por la Constitución Política en tres dimensiones: i) Como un fin del Estado; ii) Como un derecho de carácter fundamental para todos los ciudadanos y habitantes del territorio; y iii) Como un deber de obligatorio cumplimiento.

En primer lugar, al ser tenida en cuenta como un fin, la convivencia pacífica será lograda mediante la garantía del Estado Social de Derecho para los habitantes del territorio Nacional. Lo anterior, significa que mediante el cumplimiento de la Constitución y las normas que la desarrollan, así como el funcionamiento correcto del andamiaje institucional diseñado para su desarrollo, se convierten en el primer medio idóneo para alcanzar la paz en el país. De esta forma, el posicionamiento de un Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH que logre articular la acción estatal en esta materia, se hace indispensable para el cumplimiento de este fin en Colombia.

La segunda dimensión de la construcción de paz en el país es el entendimiento de la paz como un derecho inherente a todos los ciudadanos y habitantes del territorio nacional, lo cual le otorga a toda persona la potestad de exigir al aparato institucional la garantía efectiva de este derecho. Por esto, las instituciones que componen al Estado en todo su orden deben estar adecuadas y en función de una construcción de paz. Adicional a lo anterior, teniendo en cuenta que Colombia es un Estado democrático, debe promover la participación de manera activa de sus ciudadanos en la

forma en que diseña y ejecuta sus políticas en torno a la paz.

La tercera dimensión consagra la paz como un deber de obligatorio cumplimiento, buscando que la ciudadanía se movilice a favor de la construcción de paz, lo cual implica que todos los actores y grupos de la sociedad asuman una posición activa frente a cualquier acción encaminada hacia este fin, de tal forma que se logre consolidar una cultura de paz para todos los colombianos y colombianas.

Después de 50 años de conflicto armado, se logra un Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP. Teniendo en cuenta el contexto en el que surge este componente, se busca la promoción, aplicación e implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, pero además fortalecer otras acciones para la construcción de paz que van más allá de este acuerdo, que buscan apoyar poblaciones y regiones vulnerables, y que están contemplados dentro de la Política de Paz con Legalidad.

A través del Trazador presupuestal “Construcción de Paz”, se logró la gestión de recursos para la implementación de los PDET con 29 entidades del orden nacional, invirtiendo \$1.36 billones en 2020 (70 proyectos de inversión). Adicionalmente, en 2021, se ha logrado incidir en la focalización de \$1.3 billones para PDET con corte al 30 abril (48 proyectos de inversión), superando la programación inicial de \$1 billón para PDET. Adicionalmente, el gobierno nacional ha llevado a cabo 46 planes para la implementación de medidas colectivas de reparación, que se han consultado o concertado, y se han identificado y atendido 22 sujetos de reparación colectiva de identificación étnica en territorios PDET. Paralelamente, se desarrollaron 17 medidas de reparación específica para mujeres indígenas, NARP y Rrom, a marzo de 2021.

La OACP continuó apoyando técnicamente la creación, puesta en marcha y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en los 32 departamentos del país y a más de 497 municipios. Además,

en relación con el último informe de Paz con Legalidad, se ha logrado la entrega de 260.485 indemnizaciones por reparación individual y 30 sujetos de reparación colectiva con proceso culminado; 28.884 solicitudes de inscripción de tierras resueltas en este gobierno; 13.087 personas en proceso de reincorporación; y la construcción de la Estrategia de Seguridad y Protección para mujeres excombatientes.

De otra parte, un proyecto bandera del actual gobierno ha sido el lanzamiento e implementación de la Estrategia “Súmate por Mí”, que busca fortalecer los entornos protectores de los niños, niñas y adolescentes, para prevenir el reclutamiento, uso y utilización por parte de GAO y GDO. Este trabajo ha sido fruto de los esfuerzos de múltiples entidades en el marco de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados –CIPRUNNA, cuya secretaría técnica es ejercida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

Entre otras acciones encaminadas a la construcción de paz, durante el Gobierno del Presidente Duque, la Unidad para las Víctimas ha indemnizado de manera administrativa y judicial a 310.015 personas con una inversión superior a \$2.61 billones. Así mismo, 91.712 víctimas accedieron a la medida de rehabilitación psicosocial, con una inversión superior a los \$13.649 millones. Se han reparado 27 sujetos colectivos –de los 30 registrados históricamente– con una inversión cercana a los \$21.080 millones, beneficiando a 8 subregiones de los municipios PDET. Se han ejecutado 1.123 acciones reparatoras las cuales fueron implementadas en cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Se resalta la prórroga de la Ley de Víctimas durante 10 años y el enorme esfuerzo presupuestal para indemnizar⁷⁰, logrando

que 1’078.493 víctimas hayan superado su situación de vulnerabilidad.

Se han adelantado jornadas móviles de atención y orientación a víctimas para garantizar la igualdad real y efectiva para el acceso a servicios del Estado, llevando la oferta institucional a muchas poblaciones y lugares apartados del país. En este proceso, se atiende, capacita y orienta a víctimas que han sufrido hechos como desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, delitos contra la integridad sexual, tortura, minas antipersonal, reclutamiento, despojo de tierras, entre otros hechos de violencia cometidos por distintos actores armados.

El componente busca generar todos los espacios políticos, jurídicos y sociales para establecer y consolidar las condiciones necesarias para el goce efectivo de derechos para todos los colombianos y el restablecimiento de un tejido social que ha sido vulnerado. Además, busca fortalecer el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y sus respectivos mecanismos surgidos en el Acuerdo de Paz: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

De manera adicional se pretende “Contribuir a la generación de adecuaciones normativas e institucionales para armonizar y articular los mecanismos e iniciativas del Estado y de la sociedad civil en torno a la reconciliación nacional y la construcción de paz, basándose en la promoción y garantía de los derechos humanos, el respeto al DIH, y la participación activa de la ciudadanía a lo largo de este proceso”, establecidas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 - 2034.

Por lo anterior, los lineamientos, objetivos y acciones se centrará en las siguientes:

⁷⁰ Tomado de <http://www.portalsnariv.gov.co/node/1761>

- Impulsar y promover la implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización;
- Fortalecer las agendas municipales de paz y a los consejos territoriales de paz, propiciando espacios de diálogo entre los gobiernos y las organizaciones sociales.
- Avanzar en la implementación de la cátedra de paz en las escuelas y colegios con el objetivo de fortalecer los procesos de reconciliación y convivencia, incluyendo elementos y estrategias de pedagogía para la paz.
- Propiciar escenarios y mecanismos para la recuperación de la memoria y de los testimonios de las víctimas.
- Fortalecer los espacios mixtos de diálogo, como estrategia de articulación, para avanzar en políticas y acciones hacia la paz y desarrollar acciones culturales y pedagógicas que contribuyan a construir nuevas formas de resolución de conflictos.
- Implementar de manera oportuna y efectiva las medidas de enfoque de género y derechos humanos de las mujeres establecidas en el Acuerdo Final de Paz y en la “Política de Paz con Legalidad”

Lineamiento 1.
Movilización ciudadana en favor de la construcción de paz (Participación ciudadana)

- *Objetivo 1. Fortalecer los medios y mecanismos que incentiven y promuevan la participación ciudadana entorno a construcción de paz, en particular en las zonas más golpeadas por el conflicto armado el cual contemplen un enfoque de género y diferencial.*

Lineamiento 2.
Institucionalidad encaminada a la construcción de paz (coordinación institucional)

- *Objetivo 1. Diseñar la articulación y coordinación entre las entidades del orden Nacional con las entidades territoriales.*
- *Objetivo 2. Promover la generación de programas y acciones de paz a nivel nacional y local garantizando sostenibilidad fiscal.*

Lineamiento 3.
Acciones tendientes al desarrollo de las comunidades y territorios especialmente afectados por la violencia

- *Objetivo 1. Generar acciones diferenciales tendientes a eliminar o reducir las causas objetivas del conflicto, incluyendo procesos de reparación colectiva.*
- *Objetivo 2. Impulso a iniciativas comunitarias de desarrollo local.*

Lineamiento 4.
Fortalecimiento a los procesos de recuperación de la memoria histórica

- *Objetivo 1. Preservar la memoria histórica en materia de violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH, velando por el resguardo del patrimonio histórico en esta materia.*

Lineamiento 5.
Fortalecer procesos de convivencia (reincorporación) en los territorios más afectados por la violencia.

- *Objetivo 1. Promoción del fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolle la política de reincorporación.*
- *Objetivo 2. Diseño e implementación de acciones de prevención temprana y superación de la estigmatización y discriminación de exintegrantes de las FARC-EP, sus familias y las comunidades.*
- *Objetivo 3. Consolidar una cultura de DDHH y paz a nivel territorial a partir de la sensibilización de la población y el desarrollo de actividades artístico-culturales que promuevan la reconciliación*

Lineamiento 6.
Impulsar el cumplimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz

- *Objetivo 1. Implementar el Punto 1 del Acuerdo Final: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.*
- *Objetivo 2. Implementar el Punto 2 del Acuerdo Final: Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz*
- *Objetivo 3. Implementar el Punto 3 del Acuerdo Final: Fin del conflicto*
- *Objetivo 4. Implementar el Punto 2 del Acuerdo Final: Solución al Problema de las drogas ilícitas*
- *Objetivo 5. Implementar el Punto 5 del Acuerdo Final: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado*
- *Objetivo 6. Implementar el Punto 6 del Acuerdo Final: Mecanismos de implementación y verificación*

Lineamiento 7.
Aplicación y seguimiento a la Justicia transicional establecida en el Acuerdo Final

- *Objetivo 1. Articulación de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición*
- *Objetivo 2. Promover y proteger los DDHH, particularmente el derecho al debido proceso, en el marco de actuación de la JEP.*
- *Objetivo 3. Garantizar el acceso a la justicia y la justicia real para las víctimas.*
- *Objetivo 4. Investigar, juzgar y sancionar oportuna y efectivamente a los cabecillas del cartel de los más buscados por delitos en contra de líderes sociales, defensores de DDHH, periodistas y sindicalistas.*
- *Objetivo 5. Promover la participación de las víctimas en los procesos dialógicos y adversariales.*
- *Objetivo 6. Promover la implementación de los trabajos, obras y actividades que realiza el compareciente para restaurar o reparar (TOAR) el daño causado.*
- *Objetivo 7. Garantizar el acceso público a la información sobre los avances que realizado la JEP en relación con las víctimas y a los victimarios.*



5.8 Octavo componente: gestión pública transparente y lucha contra la corrupción

La corrupción es uno de los problemas estructurales que más afecta el acceso y el goce efectivo de los DDHH de la población. En efecto, conductas de corrupción impiden la destinación efectiva de recursos presupuestarios para la prestación y el suministro de servicios públicos y la protección de DDHH se ve afectada por falta de recursos como consecuencia de fraudes o malversación, robo o destinación ilegal de los recursos disponibles. La corrupción igualmente trae como consecuencia falta de transparencia en procesos judiciales, dilación de procesos, politización de instituciones y falta de garantías, por lo que constituye un obstáculo para el acceso efectivo a derechos como la justicia.

Entre las acciones adelantadas por el gobierno para el fortalecimiento de este componente, se resalta que en el marco de la Comisión Nacional de Moralización se logró la radicación del proyecto de ley 341 de 2020 para la lucha contra la corrupción, que busca: i) proteger a los denunciantes o informantes de hechos de corrupción; ii) aplicar sanciones más fuertes a las personas jurídicas cuando sus administradores son condenados por delitos de corrupción y se benefician de ello; iii) establecer la figura del beneficiario real en la contratación estatal; iv) establecer inhabilidades para quienes financien campañas políticas; v) hacer más fuerte las sanciones disciplinarias por hechos de corrupción; y vi) registro a centros de costos de las cuentas de contratistas.

Así mismo, se han adelantado acciones para la promoción de la cultura de transparencia e integridad en las empresas del país. Se trabajó con 56 gremios, firmando el Pacto de Transparencia e Integridad para que las empresas fortalezcan sus programas de cumplimiento normativo y puedan regular y fortalecer sus capacidades para prevenir hechos de corrupción. Desde el 2018, Colombia ha mejorado en la clasificación general del índice de percepción de corrupción de transparencia internacional en tres puntos, pasando de 36 a 39 puntos sobre 100, y subiendo 7 puestos en la escala general.



A nivel territorial también se han fortalecido las capacidades institucionales para la lucha contra la corrupción. Se han logrado fortalecer 17.500 servidores públicos del nivel nacional y territorial sobre temas relacionados con el Plan Anticorrupción, Mapa de Riesgo de Corrupción, implementación de la ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, entre otros. Adicionalmente, se ha mejorado en el acceso a la información para la ciudadanía y se mejoraron los resultados de desempeño integral del Departamento de la Función Pública.

Un avance crucial es el establecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA) que tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción, acercar los ciudadanos a las instituciones públicas y promover la participación ciudadana y la transparencia. RITA está integrada por más de 215 oficiales de transparencia, que velan por el cumplimiento de las mejores prácticas de anticorrupción.

Se destaca el fortalecimiento del observatorio de transparencia y anticorrupción, incluyendo el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO) y el Índice Nacional Anticorrupción (INAC). La primera medición que se hizo del INAC permitió diseñar una estrategia de acompañamiento a las entidades nacionales, con el propósito de mejorar las debilidades identificadas y contribuir en los procesos de reporte ante las mediciones. También se ha robustecido la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA), integrada por 15 observatorios de universidades, entidades del gobierno, órganos de control y sociedad civil, donde se proyectan desarrollos investigativos con herramientas como mapas de riesgo de corrupción electoral, fraude y corrupción aduanera, seguimiento a pactos de transparencia y presupuestos de universidades.

Colombia se ha posicionado a nivel internacional con avances contundentes y ha participado en diferentes escenarios, tales como: i) el Lanzamiento del IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto en el marco de la Open Government Partnership; ii) el Working Party on

Open Government de la OCDE, en el que se diseñó la Guía para el Desarrollo de estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia; iii) ingresó al Comité Directivo de la Iniciativa Global “Alliance for Integrity”; entre otros.

Bajo ese contexto, este componente tiene por objetivo *“fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, con el fin de reducir las desigualdades y contribuir*



al goce efectivo de los derechos humanos, mediante la implementación de mecanismos de transparencia, con un enfoque basado en derechos humanos”. Así pues busca:

- Atacar las limitaciones que la corrupción genera para el goce efectivo de derechos, en la medida en que se pierden recursos que podrían haberse invertido en múltiples políticas o que se manifiesta en políticas desarrolladas de manera no adecuada.
- Implementar mecanismos contra la corrupción, así como la búsqueda de la gestión pública transparente.

En ese orden, se disponen los siguientes lineamientos y objetivos:

Lineamiento 1.

Crear, promover e implementar la inclusión del enfoque basado en DDHH (EBDH) en las Estrategias de Participación Ciudadana y Control Social, fortaleciendo los espacios de control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades

- *Objetivo 1. Fortalecer la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción con un EBDH*

Lineamiento 2.

Promover herramientas innovadoras en la rendición de cuentas con EBDH a nivel nacional y territorial y fortalecer, con EBDH, los procesos de rendición de cuentas ya existentes de las entidades tanto del orden nacional como territorial, así como la petición de cuentas por parte de la ciudadanía.

- *Objetivo 1. Fortalecer la gestión pública en la lucha contra la corrupción con un EBDH*

Lineamiento 3.

Promover y difundir mecanismos y herramientas para fortalecer la transparencia activa a nivel nacional y territorial, mediante estrategias y campañas de lucha contra la corrupción dentro de las entidades estatales, realzando la importancia de la cultura de la legalidad en las instituciones públicas y la apropiación de lo público en la ciudadanía.

- *Objetivo 1. Fortalecer la transparencia de la gestión pública a nivel nacional y territorial*

5.9 Noveno componente: derechos humanos y empresa

El objetivo general de este componente es “*garantizar que las actividades empresariales en Colombia sean respetuosas de los derechos humanos y contribuyan al desarrollo del país, a partir de los diversos contextos sectoriales, territoriales e institucionales*”, de conformidad con la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 - 2034. Para ello, se realizó la actualización del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa, estrategia que contiene componentes relacionados con el papel de las empresas y el goce efectivo de los derechos, la participación y la protección del medio ambiente.

El Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020-2022 “*Juntos lo Hacemos Posible, Resiliencia y Solidaridad*”⁷¹ es una política encaminada a dar cumplimiento a lo dispuesto por los Principios Rectores sobre Empresas y DDHH de las Naciones Unidas (PRNU) bajo la premisa de impulsar el desarrollo económico sostenible, la conducta empresarial responsable y fortalecer la reactivación económica y social bajo una perspectiva de los Derechos Humanos.

Este Plan tiene como objetivo garantizar que el Estado proteja adecuadamente los Derechos Humanos, que las actividades empresariales sean respetuosas de estos derechos y se permita a las víctimas de afectaciones a los mismos tener acceso a una reparación efectiva. En esa medida, el Plan cuenta con 3 pilares fundamentales: I) la obligación de proteger los DDHH a cargo del Estado; II) el deber de las empresas en el respeto de los DDHH; III) el acceso a los mecanismos de reparación.

Además, el plan tiene unos objetivos específicos que permiten materializar estos pilares fundamentales:

- Fortalecer las políticas estatales.
- Incentivar el respeto de los DDHH en las empresas sin importar su tamaño.
- Fortalecer la protección y garantía a los DDHH en el contexto de la reactivación económica y social.
- Fomentar procesos que fortalezcan el respeto por los DDHH en la actividad empresarial.
- Garantizar el acceso efectivo y diferencial a mecanismos de reparación.
- Generar espacios participativos de los actores involucrados (nacional e internacional).
- Construir alianzas entre el sector público y privado para el cumplimiento de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

Esta segunda versión del Plan no priorizó sectores de la economía, sino que está dirigido a cada uno de ellos para que puedan incorporarlo desde su realidad y cotidianidad. Incorpora también un enfoque de Derechos Humanos y territorial, con una perspectiva de género, étnico, migratorio, personas con discapacidad y con enfoque para niños, niñas y adolescentes.

El Plan cuenta con más de 80 acciones a cargo de alrededor de 34 entidades del Estado. En cada uno de los pilares fundamentales hay ejes y acciones concretas que buscan incorporar los Principios Rectores de Naciones Unidas. Además, para poder mejorar la coherencia y eficacia entre políticas públicas, promover la participación efectiva de la sociedad civil en la defensa y promoción de los Derechos Humanos en las actividades empresariales y hacer seguimiento a la implementación del Plan hay dos figuras:

- **Grupo de Trabajo Interinstitucional:** deberá formular, coordinar, implementar y hacer seguimiento a la Hoja de Ruta de implementación del Plan.

⁷¹ Este documento está disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

- **Comisión de Seguimiento:** organismo asesor.

El 10 de diciembre de 2020, el Presidente de la República, Iván Duque, y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, Nancy Patricia Gutiérrez, le presentaron al país el Plan, que se convierte en una pieza fundamental del programa de reactivación económica del Gobierno Nacional. En este evento se hizo un reconocimiento a algunos empresarios cuyas prácticas están encaminadas al respeto de los Derechos Humanos.

En este momento, el Plan nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos se encuentra en una fase de implementación. El contar con esta política pública permite que Colombia siga siendo pionero en Latinoamérica; incluso esta labor ha sido reconocida en el reciente informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la creación e implementación del Plan⁷².

Este instrumento de política pública y el presente documento son la muestra del compromiso del Gobierno colombiano por garantizar, proteger y respetar los Derechos Humanos, entendiendo que se requiere un trabajo y compromiso conjunto entre el Estado, empresas, sociedad civil y cada uno de los actores de nuestro país para así mejorar la calidad de vida de las personas y poner la dignidad humana en el centro de cada actuación.

El Ministerio de Minas y Energía ha diseñado estrategias para prevenir vulneraciones a los derechos humanos y disminuir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, que pudiesen afectar a las poblaciones que se encuentran en áreas de influencia de los proyectos minero energéticos. Para ello, se enfocan en fortalecer la articulación interinstitucional para aplicar los enfoques de género, diversidad étnica y niñez; así como

⁷² Ver documento “Naciones Unidas informe de Derechos Humanos 2020” (pág. 306). Documento disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHRreport2020.pdf>

avanzar en la transversalización del enfoque basado en derechos en la gestión institucional, definiendo lineamientos sectoriales en materia de derechos humanos y empresas, que orienten el accionar empresarial en el marco de la debida diligencia. De igual manera, a través de la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético se definen los lineamientos sectoriales en materia de derechos humanos y empresas que orientan el accionar empresarial en el marco de la debida diligencia.

En ese sentido, en este componente se dispone la siguiente estrategia y acción:

Estrategia 1. Garantizar la armonización de políticas públicas en materia de DDHH con aquellas en materia de DDHH y empresa

- **Acción 1.** Garantizar la articulación del PNADDHH con el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020/2022



5.10 Décimo componente: sistema nacional de información de derechos humanos

El Sistema Nacional de Información de DDHH es la herramienta principal que tienen las entidades del orden nacional y territorial para monitorear y hacer seguimiento a la situación de DDHH en el país y las regiones; al mismo tiempo, se constituye en una forma de materializar el derecho de acceso a la información que detentan todas las personas. Dentro de sus objetivos están el procesamiento y análisis de información, el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública en materia de DDHH, la identificación de acciones que deban focalizarse y la articulación del intercambio de información.

El Gobierno Nacional ha logrado un hito para el país en materia de Derechos Humanos al generar análisis computacional sistemático de datos para: i) Monitorear la situación de Derechos Humanos y DIH; ii) Hacer seguimiento y evaluación; iii) Capturar, procesar, analizar, modelar y visualizar datos que contengan información en materia de Derechos Humanos; y iv) Identificar las acciones que en materia de Derechos Humanos y DIH deban priorizarse por parte del Estado.

La Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –RODHI es la instancia interinstitucional que promueve la articulación para el intercambio de información, metodologías, análisis estructurales y coyunturales sobre vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH. Su información es insumo para la toma de decisiones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición. Hasta el año 2020, se habían activado nueve nodos regionales: Antioquia, Bogotá, Caribe (Bolívar, Atlántico, Córdoba y Magdalena), Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander y Santander, con observatorios territoriales de sociedad civil, academia y gobierno, que han realizado un trabajo colaborativo en el que se monitorea la situación de Derechos Humanos y DIH en sus territorios.

A pesar de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, en el año 2020, a través de la virtualidad se realizaron 117 sesiones en el marco de la RODHI, de las cuales: 16 tuvieron como objetivo capacitar, a quienes esperaban activar sus observatorios; 23 sesiones de fortalecimiento a los observatorios; 43 sesiones nodales; 34 sesiones de diversas temáticas.

En ese sentido, este componente procura:

- Fortalecer el mecanismo de monitoreo y seguimiento a los avances en materia de goce efectivo de derechos con herramientas y un sistema de información que aglutine las diversas fuentes oficiales del orden nacional y territorial.
- Contar con un enfoque diferencial donde se incluyan diferentes categorías de análisis, incluyendo el enfoque de género.

Pues bien, fortalecer el Sistema Nacional de Información tiene el potencial de cerrar las brechas en el intercambio de información relacionada sobre DDHH, por un lado, entre entidades del orden nacional y entidades del orden territorial y entre entidades del orden nacional y, por otro lado, entre la población y las distintas entidades estatales. Lograr lo anterior permite disminuir los riesgos de desarticulación entre políticas y acciones relativas a la promoción y protección de DDHH, facilitando la actuación sinérgica del Estado. Para tal efecto, se propone el siguiente lineamiento y objetivos:

Lineamiento 1.

Fortalecer el mecanismo de monitoreo y seguimiento a los avances y afectaciones en materia de goce efectivo de DDHH que cuente con una batería de indicadores y un sistema de información que aglutine las diversas fuentes oficiales del orden nacional y territorial.

- *Objetivo 1. Garantizar el acceso público a la información de monitoreo y seguimiento sobre los avances y afectaciones en materia de goce efectivo de DDHH*
- *Objetivo 2. Integrar el enfoque diferencial e interseccional en el Sistema Nacional de Información sobre DDHH y DIH*





6 MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Los “*Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022*” serán monitoreados y evaluados por el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario reglado por el artículo 5 del decreto 4100 de 2011 y el numeral 8 del artículo 30 del decreto 1784 de 2019.

El Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario es liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales quien se encargará de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los lineamientos, estrategias y acciones aquí propuestas, de modo que puedan rastrearse de manera efectiva los avances para el respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos y debida aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el país en la vigencia 2021 -2022.

Resulta pertinente definir los conceptos de la matriz de seguimiento para esclarecer cómo opera funcionalmente la propuesta de “*Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022*”.

- **Lineamiento:** Se refiere a los elementos de la estrategia que alinea las acciones hacia una visión u horizonte. Permite adecuar metas y progresos.

- **Objetivo:** Permite describir la situación futura deseada, por cuanto responde a la pregunta ¿qué se quiere lograr?. Los indicadores permitirán medir el cumplimiento de estos objetivos.
- **Estrategia:** Da el enfoque de los esfuerzos y recursos para dar cumplimiento a los objetivos. Es decir, que permite direccionar hacia el logro establecido.
- **Acciones:** Son aquello que se debe hacer para dar cumplimiento a la estrategia y los objetivos planteados.
- **Indicador:** Es una expresión cuantitativa o cualitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad. Esto se logra a través de la medición de una variable o una relación entre variables.

Se recomienda realizar evaluaciones trimestrales en el cumplimiento de las acciones propuestas; así se sugiere en las siguientes fechas:

- **Primera evaluación:** en el mes de diciembre del 2021 se evaluará la implementación de los *“Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”*, durante el primer semestre de su vigencia.
- **Segunda evaluación:** en el mes de abril del 2022, se realizará la evaluación de la implementación *“Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”*, correspondiente al primer trimestre del año 2022.
- **Tercera evaluación:** en el mes de julio del 2022, se realizará la evaluación de la implementación *“Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022”*, correspondiente al primer trimestre del año 2022.





- 1 El proceso de elaboración del PNADDHH en Colombia no debe considerarse como un proceso aislado sino como el resultado de distintos esfuerzos**, algunos más fructíferos que otros, pero todos igualmente importantes, que se han venido realizando desde 1993.

Dentro de los progresos recientes más relevantes, deben mencionarse: i) *Propuesta para la Política de Derechos Humanos 2014-2034*, ii) *Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034*, iii) *Balance de la fase de Alistamiento para la Construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos* y, iv) *Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantías de los derechos humanos en Colombia 2021-2022*; la elaboración de este documento de lineamientos para el Plan Nacional de Acción ha sido respetuosa de estos procesos, adoptando las estrategias, lineamientos y líneas de acción ya propuestas, así como incluyendo otras que resultan necesarias a raíz de nuevos desarrollos tanto a nivel nacional como internacional.

- 2 Los “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022” son un instrumento de política pública que también toma en consideración los impactos que la pandemia del COVID-19 ha traído sobre el Goce Efectivo de los Derechos Humanos en Colombia.** La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales complementó el ejercicio de participación realizando 33 encuentros territoriales (32

departamentales y uno en el distrito capital de Bogotá), con el fin de actualizar los balances y líneas bases relacionadas con la situación actual de los derechos humanos recogiendo las principales preocupaciones y necesidades, pero también las ideas y propuestas de las comunidades en los territorios.

Este proceso de participación multicanal identificó que la mayor preocupación en los territorios obedece a: i) Acciones discriminatorias y estigmatizantes; ii) Impactos generados por la pandemia COVID 19 a la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos –DESCC, iii) Desconocimiento de acciones para el respeto, promoción, protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario.

- 3** Los **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”** contiene un enfoque diferencial e inter seccional para el respeto, promoción y protección de los derechos humanos en Colombia. Los lineamientos, estrategias y acciones contiene un enfoque de género, étnico y campesino; además fija acciones a colectivos de especial protección como los son: mujeres, población LGTBQ+, población con orientación sexual e identidad diversa, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, población en movilidad nacional y transfronteriza, población reclusa en establecimiento carcelario, población víctima, personas y entornos familiares de población reincorporada o en proceso de reincorporación, población con discapacidad funcional o física, comunidades indígenas, NARP y pueblos Rom, líderes sociales y defensores/as de derechos humanos; incluye líderes sindicales, comunales por nombrar algunas de sus categorías. Habitantes de la calle; etc.

- 4** Los **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”** se cimientan en diez (10) componentes y/o sub sistemas. El presente instrumento de política pública estableció los siguientes: i) Igualdad, no Discriminación y respeto por las identidades, ii) Educación y Cultura en Derechos Humanos y Paz, iii) Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Colectivos (DESCC), iv) Derechos Civiles y Políticos (DCYP), v) Derecho Internacional Humanitario (DIH), vi) Justicia, vii) Construcción de Paz, viii) Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción, ix) Derechos Humanos y Empresa⁷³ y x) Sistema Nacional de Información para los DDHH y DIH.

- 5** Los **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”** son un Instrumento de Política Pública que pretende abarcar todo el espectro de los DDHH. Es una perspectiva holística de los derechos y de las poblaciones; prioriza 46 lineamientos, 122 objetivos, 190 estrategias, 966 acciones para el respeto y garantía para los derechos humanos en el periodo 2021 - 2022. Allí se ven representados todos los colombianos, territorios y la diversidad cultural.

⁷³ Es relevante mencionar que este componente no tuvo retroalimentación por parte de la sociedad civil en los talleres regionales de 2021 liderados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales teniendo en cuenta que en diciembre de 2020 fue publicado el segundo Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, el cual tuvo su propio proceso de participación.

- 6** El enfoque de **“Mujer y Género”** se ve reflejado de manera transversal en cada uno de los de los lineamientos y acciones, consecuencia del fortalecimiento del componente de **“Igualdad, No Discriminación y Respeto por las Identidades”**. Este componente prioriza 190 acciones que al ser implementadas pretenden cubrir los espacios donde se identifican brechas, dificultades de acceso a los derechos, tratos discriminatorios y/o desigualdades; promoviendo la inclusión y la participación.
- 7** El monitoreo, seguimiento y evaluación estará a cargo del Sistema Nacional de Información para los DDHH y DIH. Conforme con lo establecido por el artículo 5 del decreto 4100 de 2011 y el numeral 8 del artículo 30 del decreto 1784 de 2019, el observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales en el marco del Sistema Nacional de Información para los DDHH y DIH, realizará el monitoreo, seguimiento y evaluación de los **“Lineamientos y acciones del gobierno nacional para el respeto y garantías de los derechos humanos en Colombia 2021-2022”** en los tiempos establecidos para ello y en la

metodología diseñada por el Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para tal fin.

- 8** Los **“Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantías de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022”** son un compromiso y una invitación para la construcción del PNADDHH. Con la emisión de estos lineamientos para el respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia 2021-2022, el gobierno del señor presidente de la República Iván Duque Márquez fija y reitera los compromisos a cumplir en esta materia para su último año de gobierno conforme con los estándares internacionales.

De igual manera, es una invitación a las plataformas y organizaciones sociales que hacen parte del **Comité Técnico Operativo** y de la **Instancia Nacional de Coordinación del PNADDHH** para continuar dialogando con el actual gobierno con el liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, concertando lineamientos, estrategias y acciones para el respeto y garantías de los derechos humanos, previa realización de los talleres sectoriales y/o poblacionales con enfoque territorial, étnico y campesino.



BIBLIOGRAFÍA



ACNUDH. (2017). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (N.º A/HRC/34/3/Add.3). Consejo de Derechos Humanos. 34º período de sesiones.

ACNUDH. (2018). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (N.º A/HRC/37/3/Add.3). Consejo de Derechos Humanos. 37º período de sesiones.

ACNUDH. (2019). Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (N.º A/HRC/40/3/Add.3). Consejo de Derechos Humanos. 40º período de sesiones.

ACNUDH. (2020). Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (N.º A/HRC/43/3/Add.3). Consejo de Derechos Humanos. 43er período de sesiones.

ACNUDH. (2021). Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (N.º A/HRC/46/76). Consejo de Derechos Humanos.

- Agencia de Renovación del Territorio. (s. f.). Especial PDET. Recuperado de Gobierno de Colombia website: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especialPDET/#hoja>.
- Asamblea General. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (N.º A/RES/70/1). Septuagésimo período de sesiones.
- Begné, P. (2012). Acción afirmativa: Una vía para reducir la desigualdad. *Ciencia Jurídica*, 1(1), 11-16. <https://doi.org/10.15174/cj.v1i1.74>
- CAT. (2015). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia (N.º CAT/C/COL/CO/5). Naciones Unidas, Comité contra la Tortura.
- CCPR. (2016). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia (N.º CCPR/C/COL/CO/7). Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- CEDAW. (2019). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia (N.º CEDAW/C/COL/CO/9). Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- CERD. (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos 15º. Y 16º. Combinados de Colombia (N.º CERD/C/COL/CO/15-16). Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- CERD. (2020). Observaciones finales sobre los informes periódicos 17º. Y 19º. Combinados de Colombia (N.º CERD/C/COL/CO/17-19). Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- CESCR. (2017). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia (N.º E/C.12/COL/CO/6). Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales, Culturales.
- CICR. Servicio de asesoramiento en Derecho internacional humanitario. (2004). ¿Qué es el derecho internacional humanitario? Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>
- CIDH. (2017a). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos (N.º Doc. 207/17 Núm. OEA/Ser.L/V/II). Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Recuperado de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos website: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>
- CIDH. (2017b). Pobreza y Derechos Humanos (N.º OEA/Ser.L/V/II.164). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- CIDH. (2019a). Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos (N.º OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- CIDH. (2019b). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos (N.º OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- CIDH. (2020). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (N.º Resolución 1/2020). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Recuperado de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos website: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

- CIDH. (2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- CMW. (2020). Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Colombia (N.º CMW/C/COL/CO/3). Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares.
- Colombia, un país comprometido con los derechos humanos. (2018, junio 25). Recuperado de Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Noticias website: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2018/Paginas/Declaracion-Conjunta-Garantia-Derechos-Humanos-Compromiso-Por-Colombia.aspx>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020a). El conflicto armado en Colombia: Un dolor que no se va. Ginebra. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/colombia-conflicto-armado-DIH-balance-humanitario>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020b). Retos humanitarios 2021: Colombia. Ginebra. Recuperado de <https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/Gaby/Colombia/retoshumanitarioscolombia2021.pdf>
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena. (1993).
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2015). Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos, 2014-2034. Colombia: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2019). Compendio de Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018-2019.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Borrador de Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresa. , (2020).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-574 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón). , (28 de octubre de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Pabón). , (5 de junio de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-571 de 1992 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein). , (26 de octubre de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara). , (14 de abril de 1994).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). , (18 de mayo de 1995).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-358 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). , (5 de agosto de 1997).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). , (6 de mayo de 1998).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-768 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). , (10 de diciembre de 1998).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-643 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). , (6 de noviembre de 1998).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-215 de 1999 (M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano). , (14 de abril de 1999).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-582 de 1999 (M.P. M.P. Alejandro Martínez Caballero). , (11 de agosto de 1999).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1062 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). , (16 de agosto de 2000).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). , (25 de julio de 2001).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). , (20 de agosto de 2002).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-067 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). , (4 de febrero de 2003).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-459 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería). , (11 de mayo de 2004).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-564 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). , (8 de junio de 2004).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Céspedes Espinoza). , (22 de enero de 2004).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-119 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) (11 de febrero de 2005).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-684A de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo). , (8 de abril de 2011).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa). , (28 de junio de 2013).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-010 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez). , (16 de enero de 2015).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-586 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos), (26 de octubre de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-077 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio). , (22 de febrero de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-475 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). , (1 de septiembre de 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-115 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). , (22 de febrero de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-030 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). , (24 de enero de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-250 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo). , (26 de abril de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-252 de 2017 (M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo). , (26 de abril de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-338 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). , (22 de agosto de 2018).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-468 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera). , (7 de diciembre de 2018).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-376 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). , (20 de agosto de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-062 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido), (14 de febrero de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-535 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas). , (17 de diciembre de 2020).
- CRC. (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia (N.º CRC/C/COL/CO/4-5). Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño.
- CRPD. (2016). Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia (N.º CRPD/C/COL/CO/1). Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Defensoría del Pueblo. (s. f.). Sistema de alertas tempranas—SAT [Atención al Ciudadano(a)]. Recuperado de Defensoría del Pueblo. Obtenido de: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---%20SAT.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. 4. Desarrollo y Paz: Instrumentos y prioridades para la construcción de la Paz. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2Desarrollo%20Paz.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento CONPES 4040, Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud. Bogotá.
- EPU. (2013). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia. (N.º A/HRC/24/6). Consejo de Derechos Humanos. 24º período de sesiones.
- EPU. (2018). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia. (N.º A/HRC/39/6). Consejo de Derechos Humanos. 39º período de sesiones.
- Firmada declaración conjunta sobre Derechos Humanos. (2010, noviembre 22). Recuperado de Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Comunicados website: <http://2014.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2010/Paginas/101122a.aspx>
- Forero-Salcedo, J. R. (2019). Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. Breves reflexiones desde una visión constitucional. *Saber, Ciencia y Libertad*, 14(1), 48-55. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2019v14n1.5204>
- HRC. (2018). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (N.º A/73/279). Septuagésimo tercer período de sesiones.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020). Informe del Secretario General (N.º 100º período de sesiones Núm. S/2020/943). New York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de Organización de las Naciones Unidas website: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp-n2024006.pdf>
- Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Ginebra. (2013). Respuesta de Colombia al cuestionario Grandes proyectos de desarrollo y los defensores de derechos humanos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/LargeScale/Govts/Colombia.pdf>
- Navarro Barahona, L. (2007). Acción positiva y principio de igualdad. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (112). Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9740>
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2020). Colombia: Impacto humanitario y tendencias de 2020. New York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de Organización de las Naciones Unidas website: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/infografiasituacionhumanitariaene-dic2020vf.pdf>
- Pastrana, A. (2000, febrero 29). Instalación de la Comisión Intersectorial Permanente para coordinación y seguimiento de la Política Nacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Galería de textos: Colección de discursos, documentos históricos y de actualidad. Recuperado de <https://andrespastrana.org/instalacion-de-la-comision-intersectorial-permanente-para-coordinacion-y-seguimiento-de-la-politica-nacional-en-materia-de-derechos-humanos-y-derecho-internacional-humanitario/>

- PNUD & Embajada de Suecia en Colombia. (2018). Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.
- Políticas de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario. 1998-2002. (1998). Recuperado de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/AsuntosdelInteres/DerechosHumanos/politicapromociondhdi.pdf>
- Presentación de la Política de Estabilización «Paz con Legalidad». (2018, diciembre 17). Recuperado de Presidencia de la República. Prensa website: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>
- Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. (2019). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (N.º A/HRC/43/51/Add.1). Consejo de Derechos Humanos. 43er período de sesiones.
- Spade, D. (2013). Intersectional Resistance and Law Reform. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 38(4), 1031-1055. <https://doi.org/10.1086/669574>
- The Carter Center, Elementa, & CAF. (2016). Trayectoria institucional de los DDHH en Colombia. Retos para tiempos de Paz.
- Transparencia por Colombia. (2020). Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/30/segundo-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion/>
- Transparency International. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020. Transparencia por Colombia. Recuperado de Transparencia por Colombia website: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/>
- Villan Durán, C. (2006). Curso de derecho internacional de los derechos humanos. Madrid: Trotta.
- Zapata Galindo, M., Cuenca, A., & Puga, I. (2014). GUÍA DESDE UN ENFOQUE INTERSECCIONAL. Metodología para el Diseño y Aplicación de Indicadores de Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior de América Latina. Alemania: Proyecto Medidas para la Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior en América Latina – MISEAL.



ANEXOS

ANEXO I: Matriz de lineamientos, objetivos, estrategias y acciones para el respeto y garantías de los Derechos Humanos y aplicación del DIH 2021 – 2022

ANEXO II: Metodología y desarrollo de la estrategia multicanal de participación 2021

ANEXO III: Relación de los estándares y recomendaciones internacionales en el marco de los Sistemas Universal e Interamericano para la protección de los Derechos Humanos

ANEXO IV: Tensiones identificadas en el balance de la fase de alistamiento para la construcción del PNADDHH: avances y propuestas

ANEXO V: Políticas de Derechos Humanos en Colombia

LINEAMIENTOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

2021 - 2022



El futuro
es de todos

Consejería Presidencial
para los derechos humanos
y asuntos internacionales



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia

Con el apoyo de:

