

Informe anual  
de **Derechos  
Humanos**

2016



GOBIERNO DE COLOMBIA



**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**Óscar Adolfo Naranjo Trujillo**  
Vicepresidente de la República

**Paula Gaviria Betancur**  
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos

Desarrollo y contenido  
Gobierno de Colombia

Coordinación editorial  
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

Diagramación  
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos







La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en su calidad de compiladora del presente informe, agradece a todas las entidades, los servidores públicos y las organizaciones sociales que han contribuido a este reporte.

Edición: Julio 2017

## Siglas y abreviaturas

<b>ACR</b>	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas	<b>PAAC</b>	Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
<b>ANUC</b>	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	<b>PAPSIVI</b>	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
<b>CNMH</b>	Centro Nacional de Memoria Histórica	<b>PNACC</b>	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
<b>DAICMA</b>	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal	<b>PPIA</b>	Política Pública Integral Anticorrupción
<b>DESCA</b>	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	<b>RND</b>	Registro Nacional de Desaparecidos
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional	<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo	<b>SIRDEC</b>	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres
<b>JEP</b>	Justicia Especial para la Paz	<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>MRC</b>	Mapas de Riesgos de Corrupción	<b>VBG</b>	Violencia Basada en Género
<b>NNA</b>	Niños, niñas y adolescentes		

# Tabla de contenidos

Introducción.....	05
 <b>Capítulo 1.</b> Derecho internacional humanitario, conflicto armado y construcción de paz.....	08
 <b>Capítulo 2.</b> Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades.....	27
 <b>Capítulo 3.</b> Derechos civiles y políticos.....	38
 <b>Capítulo 4.</b> Justicia.....	48
 <b>Capítulo 5.</b> Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.....	61
 <b>Capítulo 6.</b> Cultura y educación en derechos humanos.....	69



## Introducción

Colombia está comprometida con la protección y garantía de los derechos humanos de toda la ciudadanía. Por esta razón, el país ha implementado diferentes políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de toda la sociedad colombiana, y es parte de los tratados internacionales más importantes de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Dichas políticas se han ajustado a estándares internacionales y a las recomendaciones recibidas por parte de diferentes órganos de derechos humanos.

En 2016, el país compartió ampliamente sus avances y retos en la materia con la comunidad internacional, a través de diálogos bilaterales, participación en las sesiones de la Comisión Interamericana, sustentación de informes ante el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, entre otros. También es de destacar la intervención de Colombia en la I Cumbre Mundial Humanitaria, que tuvo lugar en Estambul (Turquía), donde la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos expuso el modelo de atención a víctimas y señaló que la mejor forma de brindar soluciones a las personas afectadas por crisis humanitarias ocasionadas por conflictos es la búsqueda de acuerdos políticos negociados.

Así, este 'Informe anual de derechos humanos 2016' no es solo un repaso por las acciones más recientes en relación con los derechos humanos sino que, inevitablemente, dirige su mirada hacia el futuro más próximo. El Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP marca un hito en términos de promoción y garantía de los derechos humanos, de reconocimiento de los daños que producen las violaciones de derechos, y constituye un compromiso firme por que estas no se repitan.

Es también notoria la sincronización en tiempo y propósitos que existe entre el periodo de posconflicto, estimado en unos quince años, y la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2014-2034). Este marco estructural es un pilar esencial



para el impulso de las acciones en favor de los derechos humanos que hemos iniciado y que debemos seguir promoviendo como sociedad. Valgan algunas aclaraciones antes de abordar este informe anual que, en atención al Decreto 672 de 2017, identifica avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

En primer lugar, aunque el informe se ocupa principalmente del año 2016, los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz y la especial coyuntura histórica nos llevaron a referirnos también a algunos de los principales hechos relacionados con el Acuerdo, ocurridos en la primera mitad de 2017, de modo que la publicación mantenga cierta vigencia.

En segundo lugar, se evidencian progresos y desafíos en múltiples temas, conscientes de la imposibilidad de abarcar en un solo documento todas las cuestiones relativas a los derechos humanos. Por su amplitud y diversidad, van más allá de lo que pueden recoger un centenar de páginas. Por otro lado, en ciertos temas se han incluido breves casos de estudio que permiten ejemplificar de manera más clara algunos aspectos del texto.

Por lo anterior, cuando las y los lectores deseen ampliar información, por ejemplo, sobre la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, se sugiere consultar el informe anual de avances, publicado este año. Dicho esto, el Informe Anual 2016 aborda los principales componentes del Sistema Nacional de Derechos Humanos, agrupados de la siguiente forma:

El primer capítulo está dedicado a 'Derecho internacional humanitario, conflicto armado y construcción de paz' y en él se recogen aspectos del Acuerdo Final con las FARC-EP y el inicio de diálogos con el ELN. Sin duda, un tema esencial en este apartado es el descenso histórico en la victimización causada por el conflicto armado. Esto se traduce en vidas salvadas y en la posibilidad de asumir con mayor celeridad -y sostenibilidad en el tiempo- temas como la búsqueda de verdad y de personas dadas por desaparecidas; la reparación a las víctimas; el desminado humanitario; la prevención del reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes; y la reintegración de excombatientes.

El segundo apartado, sobre 'Igualdad, no discriminación y respeto por las identidades', se centra en diferentes aspectos fundamentales



para la realización efectiva de los derechos de las mujeres, las personas con orientaciones e identidades de género diversas, los grupos étnicos, las personas en situación de discapacidad o los jóvenes.

En cuanto al punto de 'Derechos civiles y políticos', este pone el acento en el respeto por la vida y en la ampliación de la democracia, con la participación ciudadana como elemento básico de la construcción colectiva de una sociedad más incluyente. En nombre del Gobierno Nacional, sirva este informe para ofrecer a los defensores y defensoras de derechos humanos nuestro reconocimiento por la labor que, día a día, llevan a cabo en sus corregimientos y veredas, en sus lugares de trabajo, universidades, en el campo y en las ciudades... A ellos y ellas, nuestra más profunda gratitud por el legado de compromiso que dejan a las generaciones venideras.

La sección de 'Justicia' pone el foco en mecanismos alternativos de solución de conflictos, las acciones tomadas para erradicar las denominadas 'ejecuciones extrajudiciales' y las implicaciones de la Justicia Especial para la Paz creada por el Acuerdo.

Sobre 'Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales', se observan los avances alcanzados en educación, una de las principales apuestas de este Gobierno Nacional. Trabajo, salud y ambiente sano son

los tres puntos que complementan la reflexión sobre estos derechos. Para finalizar, se incluyó el capítulo sobre cultura y educación en derechos humanos, que recoge la visión a largo plazo del Gobierno Nacional en cuanto a la importancia de poner en valor la dignidad humana como medio para una convivencia pacífica. ¿Por qué hablar de una educación basada en los derechos humanos? ¿Para qué promover una cultura de paz? Estas cuestiones, que en ocasiones parecen abstractas, tienen respuestas concretas: para que los niños y niñas de hoy no se conviertan en guerreros mañana; para que los mayores que sufrieron la guerra puedan descansar sus últimos días en paz; para que el presente esté caracterizado, al fin, por el buen vivir.

El Acuerdo Final de Paz no fue, en realidad, un final, sino el comienzo de una nueva etapa que nos interpela a ser más abiertos, más solidarios. La paz no es otra cosa que la realización progresiva de los derechos de todos y todas. No son pocos los desafíos, pero hoy Colombia avanza gradualmente hacia la garantía de los derechos humanos. Estamos ante la mayor oportunidad de nuestra historia reciente de convertirnos en un país mejor.

**Paula Gaviria Betancur**  
Consejera Presidencial para los Derechos Humanos



**1**

**El fin del conflicto  
y la construcción  
de la paz**

El derecho internacional humanitario (DIH) tiene como propósito principal limitar los efectos del conflicto armado y proteger a todas aquellas personas que no participan en él, incluida la población civil. El Acuerdo Final alcanzado con las FARC-EP y el inicio de los diálogos con el ELN son una muestra más de que Colombia no solo ha puesto el foco en aspectos relacionados con el comportamiento de los combatientes en la guerra, sino en las afectaciones causadas a la sociedad civil.

Por tanto, en relación con el DIH, este informe versará principalmente sobre las cuestiones humanitarias asociadas a las personas desaparecidas con ocasión y en relación con el conflicto armado; el reclutamiento de niños, niñas, y adolescentes (NNA); la limpieza de los campos minados, así como la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado, entre otras.

Sobre este último tema, el informe se centrará en el programa administrativo de reparaciones. Valga mencionar, no obstante, que el Gobierno Nacional, comprometido con la reparación de las víctimas y respetuoso de los mecanismos internacionales de los que hace parte, durante el 2016 también implementó medidas de reparación ordenadas por sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual manera, en 2016 suscribió cuatro acuerdos de solución amistosa y ocho actas de entendimiento en peticiones y casos que se adelantan ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este momento, se encuentra en proceso de implementación de las medidas de reparación, así como en la búsqueda de soluciones amistosas en otros casos que permitan una terminación anticipada del trámite, siempre con pleno respeto de los derechos de las víctimas.

Con motivo del acuerdo bilateral y definitivo de cese al fuego entre ambas partes y la posterior firma del Acuerdo Final de Paz, se lograron reducir significativamente las afectaciones a los derechos de la población civil. La violencia armada en el país alcanzó su nivel más bajo en los últimos 50 años, de modo que, por ejemplo, en 2016 el desplazamiento forzado disminuyó un 91% comparado con 2002, año en que más víctimas de desplazamiento se registraron<sup>1</sup>. De hecho, 2016 registró las cifras más bajas de nuevos desplazamientos en los últimos 20 años. No obstante, sin desconocer estos significativos avances,

se deben tener en cuenta las posibles afectaciones que la presencia de otros grupos armados ilegales pueda ocasionar en términos de respeto a los derechos humanos en algunas regiones<sup>2</sup>.

En el presente capítulo, se abordará de manera sucinta el Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP; el diálogo iniciado con la guerrilla del ELN; aspectos relacionados con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; el desescalamiento del conflicto armado; las medidas tomadas entorno a las ejecuciones extrajudiciales; y la reintegración de combatientes.

Por la importancia histórica del Acuerdo Final, y si bien el primer capítulo de este informe está dedicado al hito que supone, en materia de derechos humanos, acabar mediante el diálogo con el conflicto armado más prolongado del hemisferio occidental, es preciso aclarar que a lo largo de todo el documento se incluirán información y referencias específicas del Acuerdo Final relacionados con los derechos humanos, debido a los múltiples temas que este abarca y según las características de cada capítulo.

## 1.1. Acuerdo de Paz con las FARC-EP

Después de más de cinco años de diálogos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el 26 de septiembre de 2016 el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, y el jefe de esta guerrilla, Rodrigo Londoño, firmaron el Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicho Acuerdo fue sometido a consideración de la población, a través del mecanismo del plebiscito, en el que por un estrecho margen ganó el 'No'.

En atención a los resultados, el Gobierno Nacional convocó a todos los sectores sociales y políticos, para encontrar un consenso que permitiese seguir avanzando en el tránsito hacia la paz, lo que permitió que el 24 de noviembre de 2016 se firmara un Nuevo Acuerdo de Paz con las FARC-EP, refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016.

1. Fuente: Red Nacional de Información. Disponible en: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

2. Ejemplo de ello son varios desplazamientos ocurridos en el departamento del Chocó, debido a los enfrentamientos entre grupos armados al margen de la ley interesados en controlar el territorio.

### 1.1.1. El enfoque de derechos en el Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de Paz tiene un enfoque transversal basado en derechos humanos que aborda tanto las causas como las consecuencias del conflicto armado interno, y que debe guiar la implementación de lo acordado. Además, en el apartado 5.2, denominado “Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”, se definen mandatos concretos para el respeto y la garantía de los derechos humanos como el mejor camino hacia la no repetición de las vulneraciones.

Así, el primer punto, denominado ‘Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral’, busca garantizar la inclusión y el desarrollo rural a través de la creación de un fondo de tierras para campesinos que no dispongan de tierra suficiente y la formalización de la propiedad para aquellos que sí la tienen, pero no cuentan con escrituras, entre otras medidas. Ello involucra, por mencionar algunos, el derecho a la propiedad (que en el ámbito rural se convierte en el derecho de acceso a la tierra en condiciones de igualdad), los derechos culturales y los derechos al trabajo y a la seguridad social.

El segundo punto, ‘Participación política: Apertura democrática para construir la paz’, tiene como objetivo garantizar los derechos políticos, de manera que diferentes corrientes políticas se incorporen al ejercicio de la democracia, y reconoce el rol fundamental del derecho de participación, la posibilidad de elegir y ser elegido, así como el respeto a la oposición. Al contar con diversas voces, también alienta el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información a través de medios de comunicación de tipo comunitario, institucional y regional, que beneficiarán tanto a las organizaciones y movimientos sociales como a la ciudadanía en general. Así mismo, este punto incorpora garantías para la movilización y la protesta como formas de acción política, tales como el ejercicio del derecho a la reunión, a la libre circulación y a la libertad de conciencia. El concurso de la sociedad en la construcción de la paz abre las puertas a nuevas iniciativas de pedagogía, reconciliación, y empoderamiento a partir de la observancia y las veedurías. También incluye el fortalecimiento de las organizaciones de defensores de derechos humanos, en particular en los contextos rurales, con garantías de seguridad, reconocimiento y no estigmatización.

El tercer punto, ‘Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas’, aborda los mecanismos de protección de los derechos a la vida y la integridad personal, particularmente de los excombatientes. Es importante destacar aquí la voluntad expresada por las partes de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se desvinculen del conflicto.

El punto cuatro, ‘Solución al problema de las drogas ilícitas’, establece que la política nacional frente al consumo de drogas ilícitas se guiará por los enfoques de derechos humanos y salud pública. La inclusión del principio de sostenibilidad ambiental para este punto y el de reforma rural integral contribuirá, a su vez, a la realización de derechos ambientales.

Por su parte, el punto 5, ‘Acuerdo sobre las víctimas del conflicto’, busca garantizar los derechos de estas a la verdad; a la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables; su derecho a la reparación y a la no repetición de lo ocurrido. Como se señaló anteriormente, este punto también se refiere específicamente a la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. En concreto, a través del fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo de la situación de derechos humanos (para lo que se tendrá en cuenta los avances del Sistema Nacional de Derechos Humanos y del sistema de alertas tempranas, respectivamente); y la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Además, señala los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, como se verá en el capítulo 3 del presente informe.

En el punto 6, que aborda los principios generales para la implementación, se incluye un capítulo étnico que prevé, en el proceso de creación de los diferentes mecanismos, la necesidad de garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, entre otros aspectos.

Aunque el conflicto armado afectó de manera diferente a los territorios y sus habitantes, construir una paz estable y duradera amerita la participación de toda la sociedad, pues es lo que permitirá el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad. Esta mirada respecto del Acuerdo Final permite comprender que cada uno de los puntos propende por la promoción, la protección y el respeto a los derechos humanos como una condición necesaria para la paz.

Como se señalaba anteriormente, por su amplitud y variedad de temas, el documento recogerá referencias relacionadas con los derechos humanos en el Acuerdo Final, además de especificar las acciones que viene adelantando el Gobierno Nacional en una determinada materia. Así, por ejemplo, se explicarán los avances en reparación integral a víctimas del conflicto armado o en desminado humanitario y se indicará cómo se abordan ambos aspectos en el Acuerdo.

## 1.2. Proceso de diálogo con el ELN

Después de casi tres años de diálogos exploratorios, el Gobierno Nacional y la guerrilla del Ejército Nacional de Liberación (ELN) anunciaron la instalación de una mesa pública de conversaciones, con el propósito de alcanzar un acuerdo para la terminación del conflicto armado en el que han estado inmersos por más de cinco décadas. El histórico anuncio se realizó el 10 de octubre de 2016 en Caracas (Venezuela).

La mesa pública que dio inicio formal a los diálogos se instaló el 7 de febrero de 2017 en Quito (Ecuador). El primer ciclo de la Mesa de Diálogo para la Paz se realizó entre el 8 de febrero y el 6 de abril de este año, en donde se acordó un marco de referencia para tratar lo relativo a acciones y dinámicas humanitarias (subpunto 5f). Adicionalmente, se convino que en el siguiente ciclo se trabajaría en un proceso para desarrollar un programa piloto de desminado

humanitario, y se continuaría la discusión sobre “Participación de la Sociedad para la Construcción de la Paz” (Punto 1) y “Dinámicas y Acciones Humanitarias” (subpunto 5f). El segundo ciclo de la Mesa de Diálogo comenzó el pasado mayo en la capital ecuatoriana.

## 1.3. Cerrando las heridas del conflicto armado

### 1.3.1. Búsqueda de la verdad

En los últimos años, diversos sectores de la sociedad colombiana han contribuido con sus relatos a la preservación de la memoria colectiva sobre los hechos de violencia ocurridos en el conflicto armado. El Estado ha acompañado e impulsado varios de esos esfuerzos. En virtud de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>3</sup>, Colombia cuenta con un Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)<sup>4</sup>.

Durante 2016 el CNMH publicó diez informes de memoria histórica<sup>5</sup>, con los que aportó al esclarecimiento de lo sucedido en el marco del conflicto armado y a la dignificación de las víctimas. Adicionalmente, apoyó iniciativas de memoria local, con murales, galerías, videos, obras de teatro, programas de radio e historias de vida, entre otras iniciativas que completaron 63 productos. Para diciembre de 2016, había certificado a 3.200 personas desmovilizadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad.

3. Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley144810062011.pdf>

4. El CNMH tiene como objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis del material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, el CNMH tiene la tarea de recolectar, clasificar, sistematizar, analizar y preservar la información que surja de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación de que trata la Ley 1424 de 2010, así como de la información que se reciba, de forma individual y colectiva, de los desmovilizados con quienes se haya suscrito el Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación y de aquellas personas que voluntariamente deseen hacer manifestaciones sobre asuntos que guarden relación o sean de interés para el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica.

5. Los informes son: (1) Derecho a la Justicia como garantía de no repetición (Tomo II); (2) Memorias de una masacre olvidada, los mineros de El Topacio, San Rafael (Antioquia) 1988; (3) La justicia que demanda memoria. Las víctimas del Bloque Calima en el suroccidente colombiano; (4) La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar; (5) Esa mina llevaba mi nombre; (6) Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas; (7) Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia; (8) Granada. Memorias de guerra, resistencia y reconstrucción; (9) Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013); y (10) Grupos armados pos desmovilización (2006 – 2015), trayectorias, rupturas y continuidades.

La Ley de Víctimas encomendó al CNMH la puesta en marcha del diseño y creación de un Museo de la Memoria, con el fin de promover la memoria colectiva sobre la historia reciente de violencia en Colombia y que las voces de las víctimas sean visibilizadas y conocidas por el público en general. Así, en 2015 se presentó el predio donde se construirá el museo y se adelantó el Concurso Público Internacional de Anteproyecto Arquitectónico para su diseño, del que salió el ganador. La construcción del Museo iniciará en el año 2018 y se espera contar con éste a mediados del año 2019.

En cuanto a la búsqueda de verdad en el marco del Acuerdo Final de Paz, se contempló la creación de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, establecida a través del Decreto 588 de 5 de abril de 2017<sup>6</sup>. Por un periodo de tres años, al que podrán añadirse seis meses para su preparación, y con carácter extrajudicial, esta Comisión busca “ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros”.

Dar voz a las víctimas y reconocer responsabilidades por parte de quienes violentaron los derechos de estas es el camino para esclarecer la verdad de lo ocurrido, y abrir la puerta a un nuevo país más reflexivo sobre su historia. Este ejercicio no debe ser, en consecuencia, motor del rencor, sino impulso para la convivencia y la conciencia ciudadana. Exponer la degradación del conflicto no es incompatible con resaltar las experiencias de resiliencia y tesón de las víctimas. Por el contrario, permitirá a la sociedad colombiana señalar aquello que nunca debió ocurrir y, sobre todo, lo que no debe repetirse jamás.

Por todo lo anterior, para reflejar la dimensión de la confrontación armada y contribuir a la reconciliación, la Comisión guiará su actuar teniendo en cuenta la participación de las víctimas, el reconocimiento de los derechos que le fueron vulnerados, los enfoques diferenciales, de género y la importancia del ámbito territorial.

Adicionalmente, el establecimiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado, creada por medio del Decreto 589 de 5 de abril de 2017<sup>7</sup>, es una herramienta de carácter humanitario y extrajudicial, que dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y, en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos, aspecto central en la búsqueda de la verdad.

### 1.3.2. Búsqueda de las personas dadas por desaparecidas

El Gobierno Nacional llevó a cabo durante 2016 una serie de acciones para prevenir la desaparición, gestionar la información correspondiente, buscar a los desaparecidos -sea por investigación penal o a través de otros componentes, como el mecanismo de búsqueda urgente-, y atender a los familiares de las personas desaparecidas, procurando resolver sus necesidades más urgentes.

En este aspecto, son de resaltar las respuestas que brinda el Acuerdo Final ante la problemática de la desaparición forzada, principalmente a través de la creación de la mencionada Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Durante 2016, organizaciones de familiares dialogaron intensamente para generar propuestas dirigidas a la Mesa de Conversaciones. Múltiples entidades nacionales compartieron foros, insumos y retroalimentación con los representantes de la sociedad civil, con el fin de recoger ampliamente los aportes de estos.

Por otro lado, en 2016 se llevaron a cabo las medidas inmediatas de carácter humanitario acordadas en el Comunicado Conjunto #62, lo que permitió anticipar una comprensión amplia del fenómeno de la desaparición. Así, no solo se tienen en cuenta las víctimas de

6. Decreto 588 de 5 de abril de 2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

7. Decreto 589 de 5 de abril de 2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20589%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

la desaparición forzada, sino también a otras víctimas dadas por desaparecidas por diversas razones. Por ejemplo, la muerte de un combatiente seguida del ocultamiento de su cadáver, la privación de la libertad sin registro y el reclutamiento de NNA que originó la pérdida completa del contacto con su familia, los secuestrados fallecidos en cautiverio, entre otros motivos.

A continuación, se recogen algunos de los principales aspectos trabajados por el Gobierno Nacional en materia de desaparición forzada durante el pasado año.

### **Sobre las cifras**

Diferentes fuentes de información dan cuenta del grave impacto de la desaparición en Colombia. Para finales de 2016, el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportaba un total de 46.685 personas desaparecidas en el marco del conflicto armado, siendo Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Cesar y Caquetá los cinco departamentos más afectados.

El RND y concretamente el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), administrado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, informaba de aproximadamente 120.000 personas como desaparecidas (en Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca, principalmente), de las cuales 25.102, para el 31 de diciembre de 2016, se refieren a casos de presuntas desapariciones de carácter forzado.

La diferencia en las cifras oficiales se debe a varias causas, incluyendo la complejidad en identificar cuándo la desaparición es forzada u originada por otros motivos, y la distinta naturaleza, objetivos y estructura de los sistemas de información de cada entidad. Por ejemplo, el Registro Único de Víctimas incluye únicamente a afectados por el conflicto armado y tiene en cuenta el relato de la víctima que declara que un familiar ha sido desaparecido.

En el entendido de que obtener cifras consolidadas o unificadas no es tarea sencilla, se ha puesto en marcha un espacio interinstitucional denominado Mesa de Depuración, que tiene como finalidad establecer el universo de casos de personas desaparecidas a partir de los cruces de información. Dicha Mesa reúne al Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad para las

Víctimas y el Instituto Nacional de Medicina Legal. Esta además será una de las principales tareas de la Unidad de Búsqueda.

### **Exhumación, identificación y entrega de restos humanos**

Como parte del proceso de búsqueda de las personas desaparecidas, el Estado -con la participación de varias entidades- ha procedido con la localización de sitios de inhumación de personas dadas por desaparecidas, la exhumación de cadáveres, su identificación y la posterior entrega de los restos humanos a sus familiares. La Fiscalía General de la Nación realizó la entrega digna de 433 restos de personas víctimas de desaparición forzada en 2016, llevó a cabo la exhumación de 99 cadáveres en el segundo semestre de 2016 y documentó 298 casos para adelantar diligencias de exhumación más adelante.

Medicina Legal reportó que a octubre de 2016 había practicado la necropsia médico-legal a 25.807 cadáveres, identificando a 25.233 cadáveres y constatando la condición de no-identificados de 574 cadáveres.

A su vez, como parte de la implementación de procesos de mejora en la gestión de restos humanos, el Ministerio del Interior realizó en 2016 el diagnóstico de 80 cementerios en el país e hizo tres eventos de fortalecimiento y capacitación a administradores y sepultureros de cementerios.

### **La atención a los familiares**

Considerando que los familiares de quienes sufren la desaparición requieren de atención para manejar y superar las consecuencias de esta pérdida, varias entidades han convergido en proveerles atención. En el segundo semestre de 2016, en el marco de los procesos de exhumación y entrega de restos humanos, la Fiscalía General de la Nación lideró seis jornadas de atención a familiares-víctimas, mientras que la Unidad para las Víctimas reportó el acompañamiento psicosocial a los familiares-víctimas en el marco del proceso de entrega de 381 restos humanos a lo largo del año.

Vale la pena aclarar que miles de familiares de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado, independientemente de si los restos humanos han sido o no localizados, identificados y

entregados, han accedido a medidas de atención y/o reparación, como la indemnización administrativa, la estrategia de recuperación emocional a nivel grupal o atención psicosocial de forma individual. En el punto 1.3.3 se provee más información sobre el proceso de reparación integral a víctimas.

### **Fortalecimiento institucional y relación con la sociedad civil**

En materia de desaparición forzada, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos concentró su acción en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades en el territorio y en la disposición de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. Concretamente, brindó apoyo a las administraciones departamentales y municipales en sus iniciativas de mejora de los procesos institucionales para la garantía de los derechos de las víctimas y familiares de desaparición.

A su vez, promovió e impulsó acciones institucionales y de la sociedad civil dirigidas a garantizar los derechos de las personas dadas por desaparecidas y sus familiares. Ello se tradujo en su presencia activa en las sesiones de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y en el liderazgo ejercido por la Consejería Presidencial en un espacio regular de socialización y trabajo conjunto entre la sociedad civil y las entidades de Estado (Medicina Legal, Fiscalía, Unidad para las Víctimas, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Ministerio del Interior), para garantizar un mayor conocimiento de las organizaciones sobre las acciones institucionales y su aporte en el desarrollo de los procesos de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de cuerpos.

Además, la Consejería asistió técnicamente a las organizaciones de la sociedad civil en la presentación de proyectos ante organismos de cooperación internacional, para su propio fortalecimiento y el refuerzo de los procesos de búsqueda, localización, identificación, entrega digna de restos y memoria histórica.

### **Medidas inmediatas humanitarias contenidas en el Comunicado 062 de la Mesa de Conversaciones**

De manera paralela a las acciones ya mencionadas, en el marco de la implementación de lo acordado por el Gobierno y las FARC-EP en el Comunicado 062<sup>8</sup>, relacionado con las personas dadas por desaparecidas, la Fiscalía reportó la exhumación de 1.726 cuerpos y la documentación de 271 casos para futuras diligencias de exhumación. A su vez, la Fiscalía intervino, con fines de búsqueda, los cementerios de Bocas de Satinga (Nariño), Cimitarra (Santander), Vista Hermosa (Meta), Plata (Huila), Granada (Meta), Villavicencio (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), La Macarena (Meta) y Yarumal (Antioquia). En este último caso, el Ministerio del Interior también procedió con el diagnóstico de dos cementerios (Cristo Rey y El Carmen), lo mismo que con el de Jardines de Paz de San Sebastián, en La Plata (Huila).

En este mismo contexto, la Fiscalía reportó que 59 restos humanos fueron entregados a sus familiares y tiene programada la entrega, para 2017, de 229 restos humanos. Por su parte, Medicina Legal reportó que había recibido 311 restos humanos con fines de identificación, procesaron 303 y obtuvieron perfiles genéticos de 31 cadáveres y 19 perfiles de familiares. En este proceso, la Unidad para las Víctimas ha brindado apoyo logístico para la entrega de 59 restos humanos identificados, con apoyo psicosocial a los familiares.

Uno de los casos que mejor representa la articulación interinstitucional en los procesos de exhumaciones, identificaciones, entrega digna e inhumación final de las víctimas es el que viene liderando la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos con la comunidad de Bojayá, víctima de una masacre que dejó decenas de fallecidos en mayo de 2002. A través del diálogo entre familiares, el Comité por los Derechos de las Víctimas, entidades nacionales y organismos internacionales, se avanzó en la exhumación de 75 cuerpos de los cementerios de Pogue y Bellavista, corregimientos de Bojayá (Chocó), y de Vigía del Fuerte (Antioquia)<sup>9</sup>. Para mediados

8. Comunicado Conjunto #62 de la Mesa de Conversaciones (2015). Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto--1445137230.pdf>

9. Este esfuerzo conjunto está siendo adelantado por el Comité por los Derechos de las Víctimas de Bojayá, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, ONU Derechos Humanos, Equitas y PNUD, con la coordinación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

de este año, los cuerpos habían sido trasladados al laboratorio de Medicina Legal en Itagüí, donde se encuentran en etapa de identificación. Se espera que otros cuatro cuerpos sean exhumados e identificados en Riosucio (Chocó) próximamente. Una vez finalizada esta etapa en alrededor de seis meses, se realizará la entrega digna de cuerpos e inhumación final en el mausoleo que se construirá para tal fin en Bellavista.

### **Caso de estudio. Las organizaciones de víctimas ante la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**

“Una nueva esperanza se impregnó en millares de familias de personas desaparecidas”, afirma el defensor de derechos humanos Pablo Cala, al referirse a las medidas anunciadas por la Mesa de Conversaciones en La Habana en octubre de 2015, dirigidas a la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas desaparecidas.

En aquel Comunicado Conjunto #62, también se anunció la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto del conflicto armado, que efectivamente el Acuerdo Final recogería como uno de los ejes principales del punto dedicado a la satisfacción de los derechos de las víctimas. En abril de 2017, el Presidente Juan Manuel Santos expidió el Decreto que organiza esta nueva Unidad.

Según Cala, un año después de la emisión del comunicado, 80 familias habían recuperado los cuerpos de sus seres queridos y, aunque quisieran que el número fuese mayor, resalta que es la misma cantidad de cuerpos que habían sido recuperados por sus seres queridos en los cinco años anteriores a la puesta en marcha de las medidas que estableció el Comunicado #62.

Familias como las de Ferney Echeverri, Yeiler Andrés Cubides, Robinson Luango, Fabián Alejandro Aguirre y Miller Malver Lozano, lograron la entrega digna de sus cuerpos por parte del grupo de exhumaciones de la Fiscalía, la Unidad para las Víctimas y Medicina Legal, con el acompañamiento del Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda y Equitas. Gracias a eso, “han logrado cerrar una parte de su duelo, de su sufrimiento en la búsqueda de sus seres queridos, pero dentro de ellas hay familias que siguen buscando a sus otros desaparecidos”, explica Pablo Cala.

Para él, estos ejemplos muestran el potencial de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, en tanto permitirá “que la voluntad política interinstitucional se traduzca en resultados efectivos y eficaces para las familias de las víctimas, al tiempo que fomente la participación de los familiares de las víctimas, de sus organizaciones, las de derechos humanos y especializadas”.

10. Pablo Cala es miembro del Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, de la Mesa de Trabajo Contra las Desapariciones Forzadas de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (Coeuropa), del Comité de Impulso del MOVICE y de la Red Latinoamericana Contra las Desapariciones Forzadas.

### 1.3.3. Proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado

Con la expedición de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras en 2011, los derechos de las personas afectadas por el conflicto armado encontraron una vía de respuesta estatal, a través de los mecanismos incorporados por la norma en materia de atención, asistencia y reparación integral.

Para que esta respuesta sea integral, se puso en marcha el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que está constituido por el conjunto de entidades públicas nacionales y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.

#### **Sobre la atención y reparación individual**

Para finales de 2016, el Registro Único de Víctimas contaba con 8.320.874 víctimas individuales incluidas<sup>11</sup>. Los principales hechos victimizantes reportados históricamente son: desplazamiento forzado; homicidio (con base en la suma de víctimas directas e indirectas, es decir, fallecidas y familiares); y amenaza.

En 2016, la prevención y atención de emergencias emprendida por la Unidad para las Víctimas le significó la programación y ejecución de 654 misiones y la atención de 523 emergencias. Durante el año, 4.673 personas recibieron atención humanitaria en dinero por un valor de 3.043 millones de pesos y otras 16.047 recibieron ayuda en especie, por un monto equivalente a 15.778 millones de pesos.

Para el mismo periodo anual, en materia de reparación, el Gobierno Nacional entregó 87.834 indemnizaciones por un valor de 571.044 millones de pesos. Un total de 233.895 personas manifestaron su voluntad de recibir acompañamiento para la inversión adecuada de

los recursos recibidos en la indemnización, principalmente en los siguientes temas: 111.313 para compra o mejora de vivienda; 72.143 para emprender un negocio; 22.066 para adquisición o mejora de terreno rural y 17.730 para educación.

#### **Sobre la reparación colectiva<sup>12</sup>**

La reparación colectiva está dirigida a favorecer la reconstrucción de la confianza en comunidades altamente afectadas por el conflicto, fomentar el diálogo entre la población y las instituciones, reconstruir el tejido social y los proyectos de comunidades, organizaciones y grupos sociales. Así, se ha convertido en una herramienta en favor de la reconciliación.

En 2016, ingresaron al proceso de reparación colectiva 128 sujetos, para un total de 451 sujetos en el Registro Único de Víctimas, entre comunidades, organizaciones y grupos. De este total, 257 corresponden a comunidades étnicas y 194 organizaciones o comunidades campesinas. Adicionalmente, en 2016 se incorporaron 58 planes integrales de reparación colectiva en planes de desarrollo y planes de acción territorial.

Atendiendo a los casos étnicos, se encuentran en las fases de caracterización de daños y afectaciones, y de formulación del plan integral de reparación colectiva en el marco de la consulta previa un total de 44 sujetos de reparación colectiva: 22 casos de comunidades indígenas y 22 de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras o raizales. Adicionalmente, se protocolizó el plan integral de reparación colectiva de los resguardos de Toribío, Tacueyó y San Francisco – Proyecto Nasa (Cauca).

Entre los planes de reparación colectiva aprobados y en implementación durante 2016 de comunidades y organizaciones con incidencia nacional, incluyendo organizaciones de mujeres, están: Afromupaz; la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC Nacional); ANMUCIC – Capítulo El Zulia; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia

11. Gobierno Nacional, *La reparación integral: de cara a la construcción de paz. X Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República* (abril 2017).

12. *Ibidem*.

(ANUC), Concejales y Diputados, Instituto Popular de Capacitación, Narrar para Vivir; la Organización Femenina Popular; y Redepaz<sup>13</sup>.

Además, 60 de las 332 medidas de satisfacción implementadas con 124 sujetos de reparación colectiva se llevaron a cabo en 2016, incluyendo conmemoraciones, acompañamiento a procesos de verdad, recuperación y fortalecimiento de prácticas tradicionales, sociales y culturales, actos de dignificación y procesos de pedagogía.

Entre ellas, destaca la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad por las Víctimas, fijada cada 9 de abril, y que en 2016 reunió una representación de todos los sujetos de reparación colectiva con incidencia nacional, acompañados de varias organizaciones de mujeres, y el Pueblo Misak. En la casa campesina de la ANUC en Bogotá, juntos leyeron su compromiso con un pacto social por la paz, ante el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, y de altos funcionarios del Gobierno Nacional.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional acompañó los actos de reconocimiento de responsabilidad por parte de las FARC-EP por la masacre ocurrida en la comunidad del barrio obrero La Chinita (30 de septiembre de 2016); el secuestro y fallecimiento de los diputados del Valle del Cauca (2 y 3 de diciembre de 2016); y los hechos ocurridos contra los concejales de Orito, en el departamento de Putumayo (5 y 6 de diciembre de 2016).

### **Sobre el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas**

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, busca garantizar la atención psicosocial y la atención integral en salud física y mental con enfoque psicosocial a las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que se dieron en medio del conflicto armado interno.

Mediante este programa, se han atendido de 2014 a 2016 un total de 314.921 víctimas, de las cuales 197.496 son mujeres. Específicamente en 2016, los equipos psicosociales atendieron a 116.573 personas víctimas del conflicto, de las que 71.336 son mujeres, más de 25.000 pertenecen a grupos étnicos y 1.304 están en situación de discapacidad.

Así mismo, se viene construyendo un módulo étnico del PAPSIVI, según lo establecido por el Decreto 4635 de 2011, que incluye lineamientos técnicos y metodológicos del componente psicosocial para grupos étnicos, desde una perspectiva intercultural que permita abordar las afectaciones psicológicas, espirituales, culturales y sociales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como del pueblo Rrom.

### **Sobre la restitución de tierras**

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, busca garantizar la atención psicosocial y la atención integral en salud física y mental con enfoque psicosocial a las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que se dieron en medio del conflicto armado interno.

Mediante este programa, se han atendido de 2014 a 2016 un total de 314.921 víctimas, de las cuales 197.496 son mujeres. Específicamente en 2016, los equipos psicosociales atendieron a 116.573 personas víctimas del conflicto, de las que 71.336 son mujeres, más de 25.000 pertenecen a grupos étnicos y 1.304 están en situación de discapacidad.

Así mismo, se viene construyendo un módulo étnico del PAPSIVI, según lo establecido por el Decreto 4635 de 2011, que incluye lineamientos técnicos y metodológicos del componente psicosocial para grupos étnicos, desde una perspectiva intercultural que permita abordar las afectaciones psicológicas, espirituales, culturales y

13. Para más detalles sobre los procesos y sujetos de reparación colectiva, consultar el X Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República (2017).



sociales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como del pueblo Rrom.

- Se iniciaron y/o finalizaron 25 informes de caracterización de afectaciones territoriales (tres se refieren a comunidades negras y 22 a comunidades indígenas). En total, abarcan una extensión aproximada de 334.000 hectáreas y versan sobre afectaciones ocurridas a cerca de 6.860 familias que constituyen 25 sujetos colectivos.
- Se presentaron seis solicitudes de medidas cautelares ante los jueces de restitución que buscan la protección y el cese de las afectaciones sobre una extensión territorial de 1.965.202 hectáreas en los departamentos de Chocó, Amazonas, Meta, Arauca y Caldas. Lo anterior para un total histórico de 25 medidas cautelares, 15 de ellas dirigidas a proteger territorios de comunidades indígenas y 10 en favor de territorios de los consejos comunitarios.
- En los juzgados se encontraban radicadas 27 demandas de restitución de tierras étnicas (21 corresponden a casos indígenas y seis a afrodescendientes).
- Se cuenta con cinco sentencias<sup>14</sup> con las que se ha logrado que se reconozcan los territorios y comunidades como víctimas y la materialización de sus derechos

#### 1.4. El desescalamiento del conflicto armado

En los últimos años, Colombia ha visto cómo el conflicto armado ha disminuido su intensidad y, con ello, el número de víctimas. De las 849.340 acumuladas en 2002, el año con más víctimas del conflicto, se pasaron a las 73.072 registradas en 2016. Esto supone un 92% menos.

No obstante, conscientes de las consecuencias a largo plazo de ciertos daños ocasionados por la guerra y de la relevancia que se otorgó a estos temas en el Acuerdo Final de Paz, en este apartado se relacionarán avances y desafíos en términos de acción integral contra minas; prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; y violencia sexual en el marco del conflicto armado.

### 1.4.1. Acción integral contra minas: generando capacidades en los territorios

Las minas antipersonales, los artefactos explosivos improvisados y la munición sin estallar pueden ocasionar enormes daños aun después del fin del conflicto y no distinguen edad, sexo, etnia o religión. Según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), 11.487 personas han sido víctimas de este flagelo (7.029 de la Fuerza Pública y 4.458 civiles), principalmente en los departamentos de Antioquia, Meta y Caquetá.

Colombia firmó la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Tratado de Ottawa) el 3 de diciembre de 1997, que entró en vigor el 1 de marzo de 2001. El Estado está cumpliendo con uno de sus compromisos en términos del DIH, a través del desminado humanitario, que tiene como propósito liberar tierras de minas antipersonal para que sean usadas con plena libertad.

Desde 1990 hasta el 31 de mayo de 2017, se han logrado 3.034.753 metros cuadrados libres de sospecha de minas antipersonal, de un total de 52 millones, y se han declarado ocho municipios libres de sospecha de contaminación por estos artefactos. El cese al fuego y de hostilidades bilateral entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP permitió en 2016 liberar cerca de 925.000 metros cuadrados, duplicando así lo alcanzado en 2015. Todo ello llevó a Colombia pasar de ser el segundo país con más eventos registrados por minas antipersonal a ser el sexto. Este gran avance en el ámbito internacional es un impulso más en ese camino.

Colombia fortaleció su capacidad de desminado, debido a la creación de la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario del Ejército Nacional; el incremento de la capacidad de la Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina; la renovación de acreditación de dos organizaciones civiles de desminado humanitario; y la entrada al país de cuatro nuevas organizaciones de este tipo. Se espera que para diciembre de 2017 el país cuente con 7.317 miembros habilitados para el desminado humanitario entre las organizaciones autorizadas para ello<sup>16</sup>.

Para los próximos dos años, se proyecta la intervención en 21 millones de mts<sup>2</sup> despejados, asignando el 40% del total a 68 municipios de 14 departamentos con mayor contaminación en el país.

Como una medida de desescalamiento del conflicto armado, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron en la Mesa de Conversaciones un proyecto piloto de desminado. La iniciativa se desarrolló en la vereda El Orejón, del municipio de Briceño (Antioquia), y en la vereda Santa Helena, en Mesetas (Meta). Las FARC-EP participaron en el proceso de desminado humanitario junto con la Brigada de Desminado Humanitario de las Fuerzas Militares y la organización Ayuda Popular Noruega, que coordinó el proyecto.

### 1.4.2. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

En Colombia, cientos de niños, niñas y adolescentes han sido vinculados al conflicto armado, no sólo como víctimas de las

14. Las sentencias corresponden a: (i) Resguardo Embera del Río Andágueda (Chocó), con una extensión de 56.405 hectáreas y una población estimada de 1.718 familias y más de 8.590 personas; (ii) Consejo Comunitario “Renacer Negro” (Cauca) con un área de 71.149 hectáreas, en beneficio de 739 familias y más de 4.572 personas; (iii) Asentamiento Wayuu de Nuevo Espinal (La Guajira) con una extensión cercana a 362 hectáreas y cerca de 37 familias pertenecientes a la etnia Wayuú; (iv) Resguardo Yukpa de Menkue, Misaya y La Pista (Cesar) con un área de 309 hectáreas para 183 familias indígenas; y (v) Resguardo Embera Eyákera – Dogibi (Chocó) que cuenta con un área de 3.157 hectáreas.
15. Según DAICMA, se han declarado Libres de sospecha de minas antipersonal a los municipios de: Guatapé, La Unión, Nariño, San Carlos y San Francisco (Antioquia); El Dorado (Meta); Zambrano (Bolívar) y San Vicente de Chucurí (Santander).
16. Actualmente, los operadores autorizados para llevar a cabo tareas de desminado humanitario son: la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario del Ejército Nacional; la Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM); Halo Trust; Ayuda Popular Noruega (APN); Handicap International; Campaña Colombiana contra Minas; Attex y Perigeo.

múltiples manifestaciones de violencia, sino también como partícipes de las hostilidades de manera ilícita, violando abiertamente sus derechos y trasgrediendo la prohibición del derecho internacional en cuanto a la no participación de los NNA<sup>17</sup> en cualquier conflicto armado.

Desde el punto de vista normativo, el Estado ha previsto la prohibición del reclutamiento de menores de 18 años por parte de la Fuerza Pública y también el reclutamiento ilícito, configurado cuando se vincula a un menor de 18 años de edad al conflicto armado por parte de un grupo armado al margen de la ley. Es obligación del Estado y, al mismo tiempo, un derecho de protección de los NNA, ser protegidos/as del reclutamiento y la utilización y prevenir desde todos los ámbitos la configuración de este delito; así mismo, en caso de vulneración, ser restablecidos los derechos afectados.

### **Sobre las cifras**

En la actualidad, el Estado cuenta con tres fuentes oficiales de registros que dan cuenta de los casos de reclutamiento y utilización, la atención brindada a los niños, niñas y adolescentes víctimas, así como la advertencia de su ocurrencia, a saber: i) el ICBF, a través de los datos del Programa Especializado para la Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de Grupos Armados Ilegales; ii) la Unidad para las Víctimas, a través de los niños, niñas y adolescentes atendidos e inscritos en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de vinculación a los grupos armados ilegales; y iii) la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas.

La principal oferta del Estado colombiano para atender a los NNA desvinculados, restablecer sus derechos y apoyar la construcción de un proyecto de vida lejos de las armas y la violencia se gestiona a través del Programa Especializado para la Atención del ICBF. Entre 2010 y octubre de 2016, han sido atendidos a través de este programa un total de 1.909 niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas, se han registrado 8.188 víctimas por vinculación de NNA a grupos

armados al margen de la ley. No obstante, se advierte una sostenida tendencia a la baja, al pasar de 845 casos en 2003 a 36 registrados en 2016.

### **Sobre la acción institucional**

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos -que ejerce la Secretaría Técnica de la 'Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados'- ha emprendido una serie de acciones para orientar y articular a las entidades públicas nacionales y territoriales, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales, para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente en los tres campos objeto de trabajo de dicha Comisión.

De manera concreta, la Secretaría Técnica ha desarrollado las siguientes labores: i) impulsar el monitoreo de las dinámicas de riesgo asociadas al reclutamiento, la utilización y la violencia sexual; ii) fortalecer el seguimiento a la política pública; iii) promover la gestión del conocimiento para fortalecer el enfoque, principios, marco conceptual y operativo de la política pública en la materia; iv) consolidar el componente de fortalecimiento local; v) orientar la formulación de acciones para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley; y vi) promover acciones que visibilicen la niñez en el actual proceso de terminación del conflicto con las FARC-EP y acompañar la salida de niños y niñas que están reclutados por esta guerrilla.

Asímismo, se desarrolló la estrategia de prevención de reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes 'Mambrú no va a la guerra', liderada por la Agencia Colombiana para la Reintegración (hoy Agencia para la Reincorporación y Normalización), con el fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad protectora de las instituciones locales, las comunidades, las familias y de los NNAJ a nivel nacional, con 38 intervenciones distribuidas en 35 municipios del territorio nacional<sup>18</sup>.

17. Ley 1098 de 2006. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006\\_pr001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006_pr001.html).

Así, se fortaleció la capacidad protectora de las comunidades intervenidas mediante el trabajo con iniciativas identificadas en cada población. Adicionalmente, se articularon acciones con las autoridades locales, en torno a la prevención temprana, lo que generó el despliegue institucional a barrios, corregimientos, veredas y resguardos indígenas de dos comunidades intervenidas, zonas que fueron priorizadas por su alto nivel de vulnerabilidad.

### **Fin al reclutamiento en el marco del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP**

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos lideró, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Mesa Técnica creada a partir del Comunicado Conjunto #70 emitido por la Mesa de Conversaciones en mayo de 2016<sup>19</sup>. Esta instancia produjo los insumos solicitados por las partes para dar lineamiento técnico frente a la entrega de los NNA, así como generar los procesos correspondientes de acompañamiento a la salida de niños y niñas reclutados por esta guerrilla. Entre tales insumos, se destacan:

- Protocolo de salida y lugares transitorios de acogida para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que se encuentran en los campamentos de las FARC-EP.
- Documento de consideraciones adicionales para la salida y lugares transitorios de acogida para adolescentes menores de 18 años que se encuentran en los campamentos de las FARC-EP.
- Propuesta de Programa Integral Especial.
- Propuesta de Lugares Transitorios de Acogida.
- Propuesta sobre información pedagógica para ser socializada con niños, niñas y adolescentes antes de su salida.

- Documento con mapeo de posibles áreas de ubicación de los lugares transitorios de acogida.
- Documento pedagógico sobre el trabajo a realizar con familias.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP adoptaron posteriormente los comunicados conjuntos #96 y #97 en relación con este tema. De conformidad con el Decreto 1448 de 2016, se instaló un Comité Técnico que tiene la finalidad de entregar conceptos y lineamientos técnicos que promuevan un proceso de inclusión social para los y las adolescentes desde un enfoque de derechos humanos y su concepción como víctimas del conflicto armado.

Como resultado de este esfuerzo conjunto, para junio de 2017 habían salido de las FARC-EP un total de 88 personas de distintas edades, quienes fueron trasladadas a los lugares transitorios de acogida para iniciar el restablecimiento de sus derechos, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones.

En el marco del programa ‘Camino Diferencial de Vida’ acordado por los integrantes del Consejo Nacional de Reincorporación, el 100% de los jóvenes ya cuenta con identidad plenamente establecida –varios carecían de documentación– y con afiliación al sistema de salud en régimen subsidiado. Además, en el 100% de los casos se formalizó la declaración para su inclusión en el Registro Único de Víctimas. Mientras que algunos desean aprender un oficio, más de la mitad de quienes inician esta nueva etapa de restablecimiento de derechos desean seguir estudiando, por lo que han realizado una prueba para diagnosticar el nivel de escolaridad correspondiente

### **Sobre los pasos a seguir**

Si bien durante 2016 se dieron importantes avances frente a la desvinculación de NNA, el Gobierno Nacional está comprometido

18. Las intervenciones se realizaron en: Apartadó, Armenia, Barrancabermeja (Comuna 5 y 7), Barranquilla, Briceño, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cúcuta, El Banco, Florencia, Gamarra, Istmina, Inzá, Montería, Ocaña, Paz de Ariporo, Puerto Leguizamó, Pasto, Pereira, Puerto Carreño, Puerto Asís, Planadas, Pueblo Bello, San Vicente del Caguán, San Juan de Nepomuceno, San José del Guaviare, Santa Marta, Segovia, Sincelejo, Tierralta, Tumaco, Turbo, Valledupar, Villavicencio, y dos localidades de Bogotá (Ciudad Bolívar y Kennedy).

19. Mesa de Conversaciones. Comunicado Conjunto #70 (2016). Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-70-15-de-mayo-de-2016-1463349969.pdf>

con seguir trabajando en materia de prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra esta población, donde aún persisten retos. En este sentido, profundizará en las siguientes medidas:

- Dar continuidad a las acciones enmarcadas en el Acuerdo Final, para lograr la salida de todos los niños, niñas y adolescentes de las filas de las FARC-EP.
- Liderar y orientar el proceso de formulación y diseño del nuevo instrumento de política pública, que incluya un abordaje más específico y pertinente respecto al uso y utilización de menores de edad para la comisión de delitos por parte de grupos de delincuencia organizada; y la violencia sexual por parte de los grupos armados al margen de la ley y los grupos delictivos organizados.
- Estructurar una estrategia de promoción de la judicialización de los casos de reclutamiento, uso y utilización en el marco de la Comisión Intersectorial, aplicable a nivel nacional y territorial.
- Generar acciones bilaterales con las entidades parte de la Comisión Intersectorial, para fortalecer -desde las responsabilidades y misión de cada una- las acciones en prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual.

### 1.4.3. Violencia sexual en el marco del conflicto armado

La violencia sexual ocurrida en el conflicto armado ha afectado profundamente la vida pública y privada de quienes la han sufrido, principalmente mujeres. Según la Red Nacional de Información, 18.429 mujeres han padecido delitos contra la libertad e integridad sexual durante el conflicto (90% del total)<sup>20</sup>.

Por eso, Colombia ha adoptado diversas medidas tendientes a prevenir la violencia sexual en el contexto del conflicto armado,

además de brindar herramientas para el acceso a la justicia de mujeres y niñas víctimas de este delito, en el entendido de que hay factores como el miedo, la inequidad o la falta de información que históricamente han incidido en que no se hayan denunciado la totalidad de los hechos ocurridos.

Como ejemplo de ello, la Fiscalía General de la Nación expidió la Resolución 1774 de 2016, por medio de la cual se adopta el protocolo de investigación de violencia sexual, así como la estrategia de priorización de violencia sexual (subcomité de articulación para la investigación y judicialización de la violencia sexual en el marco del conflicto armado).

A continuación, se recopilan brevemente algunas estrategias de acceso a la justicia para víctimas de violencia basada en género (VBG) en el marco del conflicto armado y de atención integral a las víctimas desarrolladas en 2016:

- **Estrategia de lucha contra la impunidad de la VBG en el marco del conflicto armado y atención integral de las violencias de género en el marco del conflicto armado:** Durante 2016, el Gobierno Nacional lideró con más de 10 entidades del nivel nacional, incluyendo el Ministerio Público, el diseño de un plan de trabajo para superar barreras de acceso a la justicia y atención integral a mujeres víctimas del conflicto en Cesar y Caquetá, para un total de 10 planes de trabajo territoriales. Se fortaleció el conocimiento de 326 mujeres líderes/víctimas y 278 servidores públicos para activar rutas de acceso a la justicia y protección a mujeres víctimas de violencia sexual, en especial, en el marco del conflicto armado en Arauca, Buenaventura, Codazzi, Cúcuta, Florencia, María la Baja, Mocoa y Quibdó.
- **Estrategia de Jornadas de declaración y denuncia para víctimas de violencia sexual:** Durante 2016, el Ministerio de Justicia lideró su implementación en cuatro municipios: Villavicencio, Guamal (Meta) y Apartadó, Chigorodó (Antioquia). En estas jornadas se tomaron 184 denuncias y 178 declaraciones de mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado.

20. Fuente: Red Nacional de Información. Corte: 01 de junio de 2017. Disponible en: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> +

- **Estrategia Red Construyendo:** Teniendo en cuenta el trabajo de las estrategias interinstitucionales referenciadas<sup>21</sup>, se inició este proceso más articulado para garantizar el acceso a la justicia, y contribuir a eliminar las barreras a nivel local en materia de acceso y atención integral. Para ello, a través de jornadas formativas, se promueve la construcción de confianza entre la comunidad y la institucionalidad para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas. La iniciativa se ha llevado a cabo con 84 mujeres víctimas/lideresas y 80 servidores públicos en Cesar y Chocó. Próximamente llegará a Caquetá.
- Estrategia intercultural e interinstitucional para el abordaje integral de la violencia sexual y de género en niños, niñas, mujeres y comunidades indígenas. Con el liderazgo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la participación de organizaciones indígenas<sup>22</sup>, se llevó a cabo a nivel nacional un desarrollo conceptual de la violencia sexual y de género con un enfoque étnico indígena. Así mismo, se desarrollaron acciones territoriales en Cauca, Córdoba, Vaupés, Guainía y Casanare, enfocadas al fortalecimiento de autoridades, el empoderamiento de mujeres, niños y niñas, y el relacionamiento con la institucionalidad local.
- **Reparación integral para mujeres víctimas de violencia sexual:** La estrategia liderada por la Unidad para las Víctimas comprende tres momentos: primero, el acercamiento y orientación; segundo,

la perspectiva de derechos de las mujeres; y, el último de intercambio de saberes y actos simbólicos. Para mayo de 2017, habían participado en la estrategia 1.500 mujeres sobrevivientes en 162 encuentros realizados en 28 ciudades del país. Además, el 37% de las mujeres víctimas de este delito incluidas en el Registro Único de Víctimas (6.903) habían recibido su indemnización administrativa, por un valor de 131.503 millones de pesos. Específicamente en el año 2016 y con corte a diciembre se habían otorgado 901 indemnizaciones por 18.547 millones<sup>23</sup>.

Si bien persisten importantes desafíos, los avances de Colombia en materia de prevención y judicialización han sido reconocidos por la comunidad internacional. Zainab Bangura, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Violencia Sexual en los Conflictos Armados, manifestó su satisfacción por la adopción de la Ley 1719 de 2014<sup>24</sup>, así como por lo pactado en el Acuerdo de Paz, al eliminar las amnistías para los crímenes más graves, incluida la violencia sexual<sup>25</sup>. Adicionalmente, en su Informe Anual 2015 indicó que, de todos los procesos de paz a los que alude el informe, solo el colombiano ha abordado las cuestiones de género de una manera sistemática, en concordancia con las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad.

El Estado ha reconocido de manera contundente que la prevención y judicialización de la violencia sexual es uno de los principales desafíos que afronta, no obstante los avances alcanzados.

21. Las entidades participantes de la estrategia son: Consejería Presidencial de Derechos Humanos; Consejería para la Equidad de la Mujer; Unidad Nacional de Protección; Bienestar Familiar; Unidad para las Víctimas; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Ministerio de Salud, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo (Delegada de Niñez, Mujer y Familia; Delegada del Sistema de Alerta Temprana; Delegada de Víctimas, Delegada para la Población en situación de desplazamiento); y Procuraduría General de la Nación. Cuenta con el acompañamiento de la cooperación internacional y organizaciones de mujeres en las diferentes zonas priorizadas.
22. La estrategia contó con la participación de: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional de Medicina Legal, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de las Telecomunicaciones, Fiscalía General de la Nación, ONIC, OPIAC, Gobierno Mayor, UNICEF y UNFPA.
23. Departamento para la Prosperidad Social, Rendición de cuentas, vigencia 2016. Disponible en: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe-Rendicion-de-Cuentas-Sector-de-la-Inclusion-Social-y-la-Reconciliacion-vigencia-2016-v02.pdf>
24. Ley 1719 de 2014, "Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201719%20DEL%2018%20DE%20JUNIO%20DE%202014.pdf>
25. Mesa de Conversaciones, Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 5.1.2; I. 40 (2016). Disponible en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>

## 1.5. La reintegración de excombatientes: un paso hacia la reconciliación

En Colombia se han desmovilizado 58.987 personas que pertenecían a grupos armados organizados al margen de la ley (guerrillas y autodefensas) desde el año 2003, según datos de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)<sup>26</sup>. De las 50.202 personas que han ingresado a lo largo de los años a los programas de la ARN –antes conocida como Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)–, 16.732 personas han culminado su proceso de reincorporación (2.567 lo hicieron en 2016).

El 90% de la población que ingresó al proceso durante el 2016 se mantuvo fidelizada, es decir, con un estado “activo”<sup>27</sup> o “culminado” en el proceso. Desde junio de 2016 estuvieron en fase de estabilización (ingresos del segundo semestre) 392 personas, de las que 283 eran hombres y 109 eran mujeres.

Uno de los principales logros durante el 2016 se centró en el fortalecimiento del rol de la familia como entorno protector, a través de la identificación de acciones en los planes operativos de 17 grupos territoriales de la Agencia. Junto a lo anterior, se socializó y difundió una caja de herramientas a nivel nacional para mejorar la pedagogía de la atención familiar en la ruta de reintegración. Este proceso con las familias es un factor que permite mayor arraigo a la legalidad por parte de la persona en proceso de reintegración, al tiempo que contribuye a la prevención del reclutamiento. En 2016, 2.440 familiares de personas en proceso de reintegración se vincularon a actividades asociadas a esta ruta.

### **Promoción de mecanismos de reintegración comunitaria y prevención para la construcción de paz**

El Modelo de Reintegración Comunitaria permite desarrollar espacios para el fortalecimiento de las habilidades ciudadanas,

la deliberación comunitaria sobre asuntos públicos y propiciar escenarios para la reconciliación dentro de las comunidades beneficiarias de las respectivas intervenciones. En 2016, se llevó a cabo en: Neiva, Pasto, Puerto Asís, Caquetá, Santa Rosa del Sur, Chaparral, Jamundí, Popayán y El Bagre

### **Foros de análisis de riesgo y acciones de prevención de violaciones de derechos humanos**

En 2016, la ARN (antes ACR), el Ministerio del Interior y la MAPP-OEA realizaron seis foros académicos y de asistencia, para generar espacios de análisis de riesgo e implementación de acciones entorno a: la prevención de violaciones de derechos humanos asociadas a la salida o sustitución de la pena privativa de la libertad de los postulados de la Ley 975 de 2005, y la prevención de violaciones de derechos humanos contra la población desmovilizada y en procesos de reintegración.

Los foros, con contenido teórico y práctico, estuvieron dirigidos fundamentalmente a integrantes permanentes de los Subcomités de prevención, protección y garantías de no repetición de 57 municipios de 12 departamentos, a saber, más de 340 servidores públicos, entre secretarios de gobierno, alcaldes, personeros, enlaces de víctimas y autoridades militares y de policía.

### **1.5.1. La reincorporación de las FARC-EP en el marco del Acuerdo Final**

El punto 3.2. del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP plantea la reincorporación política, económica y social de esta guerrilla a la vida civil, entendiendo que este “será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en

26. Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Cuadro 1 Histórico de Personas Desmovilizadas”. Corte: Marzo 2017. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx>

27. Según la ARN (antes conocida como ACR), un “participante activo” es “un desmovilizado que está participando en el Proceso de Reintegración y que ha asistido a alguna actividad programada en su Ruta de Reintegración por la ACR en los últimos tres meses, previos al mes de análisis”.

los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local<sup>28</sup>.

Para facilitar ese proceso, se establecieron 26 zonas veredales y puntos transitorios de normalización, adonde llegaron aproximadamente 7.000 integrantes de las FARC-EP, y se estableció el Consejo Nacional de la Reincorporación, “como una instancia con la función de definir las actividades, el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso”<sup>28</sup>.

Con el apoyo del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación, se iniciaron procesos formativos, de atención en salud y la cedulaación de quienes carecían de documentos de identificación, entre otros.

El pasado 26 de junio de 2017, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia confirmó tener “almacenado el conjunto de las armas individuales de las FARC-EP registradas: 7132 armas”<sup>29</sup>. Se lograba así uno de los momentos más esperados por la sociedad colombiana en más de medio siglo de confrontación armada. En cuanto a la extracción de caletas realizadas por las FARC-EP con la verificación de Naciones Unidas, el Mecanismo de Monitoreo y Verificación aseguró que se ha recopilado información sobre los sectores de ubicación de 779 caletas, y se completó el planeamiento de 649 para su extracción. Mientras tanto otras 130 se encuentran en estado de planeamiento<sup>30</sup>. Por otro lado, el 31 de julio se inició el proceso de extracción de todo el armamento existente en los campamentos, entregados por las FARC-EP.

## 1.6. Mirando al futuro

El Gobierno Nacional sigue comprometido con el cumplimiento de las disposiciones del DIH que permanecen vigentes después del acuerdo firmado con las FARC-EP. En particular, el Gobierno

reconoce que, para fortalecer la paz, es de vital importancia asegurar la reparación integral de las víctimas y crear políticas públicas dirigidas a la prevención de posibles vulneraciones en el futuro, como ya ha venido haciendo.

Según evidencia este capítulo, estas acciones incluyen mejoras en el sistema de búsqueda de personas que se han dado por desaparecidas y la atención a sus familiares; medidas de reparación individual y colectiva de las víctimas, incluyendo la restitución de tierras; fortalecimiento en la capacidad de desminado; nuevas políticas para prevención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes; y avances para la reintegración de los excombatientes.

Diferentes instancias del Estado han reconocido los desafíos que persisten. Por eso, se seguirán dando los pasos necesarios para encontrar a las personas que todavía continúan desaparecidas; cerciorarse de que ningún niño, niña o adolescente será utilizado por grupos ilegales y que aquellos que han sido reclutados puedan retomar su vida lejos de la violencia; reparar a las víctimas del conflicto; continuar las acciones de desminado; y trabajar conjuntamente con las comunidades locales para la exitosa reintegración de los excombatientes.

En este orden de ideas, algunos de los retos más destacados que Colombia está abordando tienen que ver con: la prevención y atención a los casos de violencia de género en el conflicto armado, y asegurarse de que cuando los derechos de las mujeres han sido vulnerados, el sistema judicial responda pronta y efectivamente a las necesidades de las sobrevivientes; formular y diseñar políticas públicas de prevención en el corto plazo, encaminadas a prevenir el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual de NNA por parte de los grupos armados al margen de la ley y los grupos delictivos organizados; trabajar conjuntamente con la sociedad

28. Decreto 2027 de 2016, por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202027%20DEL%2007%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>.

29. Misión de la ONU en Colombia, “La Misión recibe el conjunto de armas individuales de las FARC-EP de acuerdo a la hoja de ruta del 29 de mayo” (26/06/2017). Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/la-misi%C3%B3n-recibe-el-conjunto-de-las-armas-individuales-de-las-farc-ep-de-acuerdo-la-hoja-de-ruta-del> [consultado: 30 de junio de 2017]

30. Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Declaración sobre el balance de actividades. (26 de Julio de 2017): <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-general-javier-p%C3%A9rez-aquino-balance-actividades-relacionadas-proceso-dejaci%C3%B3n-de-armas>



civil local para asegurarse de la efectiva y segura reincorporación de los excombatientes y continuar implementado programas efectivos de desminado en todos territorios.

Por otro lado, así como es importante seguir disminuyendo los niveles de desplazamiento forzado (que han llegado a sus cifras más bajas en las dos últimas décadas), es esencial continuar con las medidas destinadas a que los desplazados superen su situación de vulnerabilidad, tal como lo hicieron 240.689 personas para mayo de 2017, según datos del Departamento Nacional de Planeación, a partir de mediciones de la Unidad para las Víctimas<sup>31</sup>.

Así, estos hogares pueden avanzar en sus proyectos de vida allá donde lo deseen. La Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, realizada por la Unidad para las Víctimas y el DANE, a 27.727 hogares (112.406 personas entrevistadas entre diciembre de 2013 y marzo de 2014, en 157 municipios del país, incluidas las 23 ciudades principales) mostró que el 78% de los hogares desplazados viven actualmente en el lugar donde piensan desarrollar su proyecto de vida. Dicha encuesta también evidenció que una reducción del 74% al 33% en el número de hogares desplazados en pobreza extrema, mientras que la pobreza general disminuyó del 97% al 63%.

El principio que inspira el modelo de atención, asistencia y reparación a las víctimas es concentrar los esfuerzos para atender a quienes más lo necesitan y facilitar el acceso a la reparación integral de quienes superaron la situación de vulnerabilidad. Por ello, desde el Gobierno Nacional continuará el compromiso con la atención y reparación de la población desplazada.

Más allá de intervenciones específicas para responder al conflicto, el mayor reto que está enfrentando consiste en los cambios culturales pendientes, donde todos los actores sociales aprendan a encontrar formas no violentas de solución de conflictos. Es vital, por tanto, asegurar que los derechos humanos constituyan los más altos valores y principios, donde la dignidad humana sea la base fundamental de la sociedad en esta nueva etapa.

31. Departamento Nacional de Planeación (2017). Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4750/116>

A woman with dark hair is standing in a rustic, wooden interior. She is wearing a bright pink short-sleeved top with a large blue and red floral pattern. Behind her, several large, round, woven baskets are hanging on the wall. The lighting is warm and natural, highlighting the textures of the wood and the woman's clothing.

# 2

**Igualdad, no  
discriminación  
y respeto por las  
identidades**

El derecho a la igualdad y no discriminación se basa en el trato digno hacia todas las personas, sin excepción alguna basada en sexo, identidad de género, orientación sexual, edad, raza, color, lengua, religión, discapacidad, opinión política, filosófica u otra, u origen familiar, nacional o social.

Así lo reconocen la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Constitución Política de Colombia, en su artículo 13, cuando afirma que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación”.

El Estado colombiano ha contraído, además, diferentes compromisos internacionales en materia de igualdad, tales como los consagrados en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Discriminación Racial o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otras herramientas promovidas por los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.

De acuerdo con estos instrumentos, el Estado está facultado para tomar medidas diferenciadas dirigidas a favorecer a un grupo que sufra una situación de desigualdad histórica, propendiendo así por la igualdad real y efectiva en el ejercicio de los derechos de los grupos discriminados o marginados. Por ello, con el fin de tener un diagnóstico completo de la problemática, el Gobierno Nacional viene trabajando, a través del Ministerio del Interior y el DANE, en la formulación del cuestionario de la primera encuesta nacional sobre discriminación en Colombia, para su próxima aplicación .

Consciente de que uno de los desafíos que enfrenta el Estado en materia de igualdad obedece a la necesidad de transformar imaginarios y asumir una cultura de la diversidad, se han priorizado acciones de difusión y sensibilización para la eliminación de la discriminación.

El Ministerio del Interior, a través de su estrategia de pedagogía, ha llegado a más de 350.000 personas y ha dictado cursos, especialmente a los servidores públicos, para que los estereotipos y prejuicios no se conviertan en barreras de acceso a los derechos de quienes han sufrido históricamente la exclusión. Por ello, se brindó asistencia técnica en términos de reconocimiento de diversidad e igualdad a las 32 gobernaciones del país.

La transformación cultural en materia de derechos humanos debe orientarse hacia la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de las capacidades, vivencias y habilidades de cada sector poblacional. Esto implica, por ejemplo, generar una cultura del envejecimiento que visibilice la importancia de las personas mayores en el desarrollo social y económico de la nación. El Estado ha venido implementando acciones afirmativas que han permitido: la disminución de la pobreza en un 20,6% en zonas rurales, según el indicador de Necesidad Básicas Insatisfechas recopilado por Colombia Mayor, y el aumento del 6,5% del puntaje promedio del Índice de Condiciones de Vida, también en el área rural.

Por su parte, el Acuerdo Final de Paz se basa en el principio de igualdad, ya que reconoce el impacto diferencial que ha tenido el conflicto armado. Es más, la propia introducción del Acuerdo reconoce que para alcanzar la paz es necesario que representantes de todas las comunidades, sin discriminación, puedan ser parte activa de la implementación .

Este capítulo presenta las principales acciones que se han orientado desde el Estado para garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y no discriminación, con énfasis en algunas poblaciones especialmente protegidas por la Constitución, como las mujeres, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, los grupos étnicos, las personas con discapacidad y los jóvenes<sup>35</sup>.

32. Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

33. Este ejercicio fue acompañado por el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) de México; y la Unidad Antidiscriminatoria del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas..

34. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 3 (2016).

35. Sobre personas mayores se incluyen varios datos en párrafos anteriores. Para consultar información sobre niños, niñas y adolescentes, revisar el apartado 1.4.2. de este informe.

## 2.1. Derechos de las mujeres

Desde 2013, el Gobierno Nacional implementa la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias (CONPES 161 de 2013)<sup>36</sup>, con el fin de contribuir a garantizar el goce de los derechos de las mujeres, a través del trabajo en seis ejes temáticos: construcción de la paz y transformación cultural; autonomía económica de las mujeres; participación de las mujeres en las instancias de poder y toma de decisiones; enfoque diferencial de derechos en el sistema de salud; enfoque diferencial de derechos en el sistema educativo y; el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias.

Por otro lado, el Acuerdo Final “presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres”, entre otros grupos sociales, dedicándoles medidas específicas en cada uno de los capítulos, con el fin de “garantizar que mujeres y hombres participen y se beneficien en pie de igualdad de la implementación de este Acuerdo”.

Sirve como ejemplo el punto 1, sobre reforma rural integral, en el que las partes explicitan el “reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros”. Esto implica “la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades”<sup>37</sup>.

Para dar seguimiento a esta y otras cuestiones de género referidas en el Acuerdo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP decidieron promover la creación de una ‘Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final’. Es así como el 11 de abril de 2017, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), a través del Comunicado Conjunto número 18, estableció los lineamientos para la puesta en marcha de dicha Comisión<sup>38</sup>.

A continuación, se presentan diferentes medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y algunos aspectos esenciales para abordar la garantía de la igualdad de las mujeres. Debido a la interrelación entre los diferentes derechos humanos, se podrán encontrar otras referencias al derecho a la igualdad de las mujeres a lo largo del informe.

### 2.1.1. Violencias de género

Según el artículo 11 de la Ley 1719 de 2014, que garantiza el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial con ocasión del conflicto armado, se entiende por violencia “el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención ilegal; la opresión psicológica; el abuso de poder; la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento”. En particular, la violencia de género obedece a cualquier acción o conducta que se desarrolle a partir las relaciones de poder asimétricas basadas en el género que sobrevaloran lo relacionado con lo masculino y subvaloran lo relacionado con lo femenino<sup>39</sup>.

Durante el 2016, se fortaleció el marco normativo para la garantía de una vida libre de violencias, a través de la promulgación de la Ley 1773

36. CONPES 161 de 2013. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>

37. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 12 (2016).

38. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), Comunicado Conjunto #18, del 11 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-18.aspx>

39. Definición tomada del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE).

Durante el 2016, se fortaleció el marco normativo para la garantía de una vida libre de violencias, a través de la promulgación de la Ley 1773 (conocida como ‘Ley Natalia Ponce’), por la cual se endurecen las penas por lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares, así como por la comercialización de estas sustancias.

A continuación se presenta brevemente un panorama de los hechos más graves que constituyen violencia de género contra las mujeres, a saber: feminicidio y violencia sexual.

### A. Feminicidio

El feminicidio, tipificado como delito a través de la Ley 1761 de 2015, ocurre cuando se presenta la muerte de una mujer “por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género” o donde se hayan presentado las circunstancias enumeradas en la misma Ley. El 2016 fue un año especialmente relevante para la implementación de esta importante herramienta de persecución penal.

Según la Fiscalía General de la Nación, esta normativa llevó a la entidad a adoptar estrategias metodológicas para mejorar la eficiencia en las investigaciones de casos de feminicidio y superar el sub-registro existente. Desde 2013 a abril del 2017, se iniciaron 345 investigaciones por el delito de feminicidio, que resultaron en la detención de 101 personas. De estas, 152 indagaciones son preliminares, 85 se encontraban en etapa de juicio oral, 54 estaban en etapa de lectura de fallo y tres esperaban condena, tras la aceptación de cargos de los agresores. En 2016 se denunciaron 157 casos de feminicidio y 88 tentativas, según cifras de la Fiscalía.

### B. Violencia Sexual<sup>40</sup>

En 2016, el Instituto Nacional de Medicina Legal practicó 17.740 exámenes médico legales relacionados con delitos sexuales contra mujeres, lo que supone una disminución del 6% en comparación con 2015. En cuanto a los rangos etarios, ese ligero descenso se observó especialmente en niñas víctimas de 5 a 9 años. Las niñas entre 10 y 14 años fueron las más victimizadas por delitos sexuales durante ambos años.

**Tabla 01. Mujeres víctimas de delito sexual según edad.  
Años 2015 y 2016**

GRUPO EDAD	2015	2016
00 a 04	2.011	1.784
05 a 09	4.162	3.721
10 a 14	7.648	7.416
15 a 17	2.295	2.153
18 a 19	509	568
20 a 24	876	819
25 a 29	479	465
30 a 34	308	297
35 a 39	207	170
40 a 44	134	126
45 a 49	96	81
50 a 54	54	55
54 a 59	31	28
60 a 64	22	19
65 a 69	15	9
70 a 74	8	7
75 a 79	7	8
80 y más	14	14
<b>TOTAL</b>	<b>18.876</b>	<b>17.740</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2015-2016).

40. Para mayor información sobre la situación y respuesta institucional en casos de violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado, favor consultar el apartado 1.4.3. del presente informe.

En 2016, la Fiscalía General adoptó el Protocolo de investigación de violencia sexual, a través de la Resolución 01774, adecuando así sus procedimientos a los más recientes estándares internacionales para la persecución penal de la violencia sexual: utiliza un enfoque centrado en la víctima; incorpora, por primera vez, lineamientos para la investigación de los crímenes tipificados por la Ley 1719 de 2014; insta a la investigación de la violencia sexual como acto urgente independientemente de la fecha de los hechos, el contexto de ocurrencia o la fuente de conocimiento; propone la utilización de distintos medios de prueba para evitar la revictimización; y busca garantizar una atención integral.

Igualmente, se surtió la actualización del Modelo y Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual para armonizarlo con la Política de Atención Integral en Salud, adoptada esta última mediante la Resolución 429 del 17 de febrero de 2016 del Ministerio de Salud. Este sector capacitó a 1.251 profesionales en atención integral en salud para víctimas de violencia sexual durante ese año y avanzó en la consolidación del Sistema Integrado de Información de Violencia de Género (SIVIGE), para integrar y divulgar la información estadística sobre las violencias de género.

## 2.2. Personas con orientaciones e identidades de género diversas – LGBTI

En este apartado, se reportarán tres aspectos relacionados con la respuesta institucional del Estado en 2016 dirigida a personas con orientaciones e identidades de género diversas: acciones del Gobierno Nacional, acceso a la justicia y avances en jurisprudencia constitucional, que han sido determinantes para el reconocimiento de sus derechos.

### 2.2.1. Acciones del Gobierno Nacional

Uno de los aspectos más importantes para abordar adecuadamente las causas de la discriminación contra personas LGBTI es contar con diagnósticos adecuados. Por eso, en 2016 se formuló el primer proyecto de inversión para el levantamiento de información, durante

2017, sobre la situación actual de derechos humanos de los sectores sociales LGBTI. Con base en el diagnóstico obtenido, en 2018 y 2019 se fortalecerá la capacidad de respuesta nacional y territorial frente a vulneraciones específicas de derechos de esta población.

Así mismo, durante 2016 ha venido sesionando la Mesa de Trabajo Interinstitucional creada el año anterior con el fin de identificar y enfrentar las barreras de acceso que le impiden a las personas trans el cambio del componente sexo en los documentos de identidad. El Ministerio del Interior ha convocado encuentros con hombres y mujeres trans para abordar públicamente las implicaciones de la exclusión que afecta a las personas con identidades de género no hegemónicas desde el ámbito del diseño de políticas públicas.

Por otro lado, se creó un programa para atender situaciones de vulneración de derechos de población LGBTI en centros carcelarios, a través del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el INPEC, en asocio con el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (clínica jurídica adscrita a la Universidad de los Andes).

En este orden de ideas, la Unidad para las Víctimas también ha realizado programas encaminados a promover las denuncias de delitos cometidos contra miembros de la comunidad LGBTI, ha recogido sus solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas (2.000 víctimas se auto-reconocen como LGTBI, según datos oficiales con corte al 01 de junio de 2017), y continúa instaurando espacios de interlocución para incrementar la participación de miembros de esta población en la creación de políticas públicas.

### 2.2.2. Acceso a la Justicia

En junio de 2016 la Fiscalía General de la Nación, realizó un trabajo de seguimiento especial a denuncias de discriminación y hostigamiento por orientación sexual e identidad de género, debido a una serie de amenazas que circularon en las ciudades de Arauca, Barranquilla y Cali. Se pudo establecer que, en el Sistema Penal Oral Acusatorio, se registraron 146 denuncias por el delito de discriminación y hostigamiento entre noviembre de 2014 y junio de 2016, relacionadas con hechos de discriminación basados en la orientación sexual e identidad de género de las víctimas.

La Fiscalía definió estrategias para la inclusión de la población LGBTI en los planes de priorización de 35 de sus oficinas seccionales, haciendo énfasis en casos de homicidio de mujeres trans. Junto a las organizaciones Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Outright International viene elaborando un protocolo-guía de buenas prácticas para la investigación de violencias basadas en la orientación sexual e identidad de género.

Durante las jornadas de recolección de denuncia de víctimas LGBTI del conflicto armado en las ciudades de Arauca y Sincelejo, se recogieron más de 40 testimonios sobre violaciones a los derechos de esta población. Las jornadas estuvieron coordinadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía.

Por otro lado, desde la Mesa de Casos Urgentes de violencia contra la población LGBTI, compuesta por diferentes entidades del Estado, se articularon acciones de seguimiento y denuncia de violaciones a derechos humanos de esta población en la región Caribe y en la ciudad de Arauca para el año 2016.

En el marco de la formación a operadores judiciales que lleva a cabo la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se dictó un módulo específico de enfoques diferenciales, incluyendo los derechos de personas LGBTI, con el fin de erradicar las posibles barreras de acceso a la justicia.

### 2.2.3. Sentencias de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha desempeñado un rol protagónico en la defensa de los derechos de las personas con orientaciones o identidades de género no hegemónicas. A continuación, se presenta una tabla con las principales decisiones de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de las personas LGBTI en 2016.

**Tabla 02.** Sentencias Corte Constitucional (LGTBI). Año 2016

Número de Sentencia <sup>41</sup>	Tema	Fecha
SU-214/16	Aprobación del matrimonio igualitario en Colombia.	28 de abril de 2016
T-283/16	En favor de un hombre indígena bisexual privado de la libertad que era discriminado y acosado por su orientación sexual.	1 de junio de 2016
C-006/16	En favor de que las mujeres trans puedan abstenerse de prestar el servicio militar.	21 de enero de 2016
T-077/16	Sobre la privacidad y protección de datos de una persona del sector social LGBTI y la posibilidad de modificar su nombre con el fin de que coincida con su identidad de género.	22 de febrero de 2016
T-363/16	En favor del principio de igualdad y prohibición de discriminación en razón de identidad de género y orientación sexual (SENA).	11 de julio de 2016
T-291/16	Sobre la dignidad humana, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la prohibición de discriminación.	2 de junio de 2016
T-594/16	Sobre prohibición de discriminación a trabajadores sexuales LGBTI.	31 de octubre de 2016

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las sentencias de la Corte Constitucional (2016).

41. SU: Sentencia de Unificación; T: Sentencia de Tutela; C: Sentencia de Constitucionalidad.

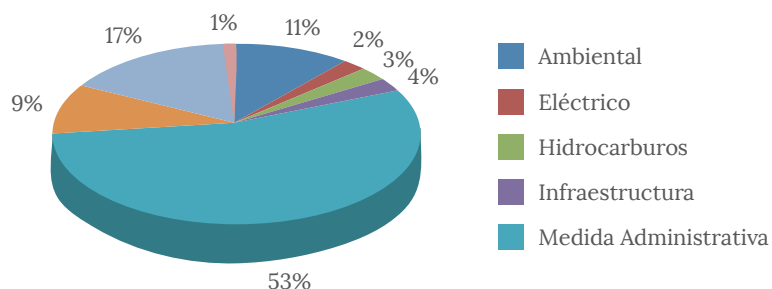
## 2.3. Grupos étnicos

### 2.3.1. Participación y derechos colectivos

El Convenio 169 de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), ratificado por Colombia, “tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan”<sup>42</sup>. En ese contexto, se enmarca buena parte del derecho a la consulta previa para comunidades étnicas, que consiste en “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

El Artículo 6 (2) del Convenio dispone que “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Según el Ministerio del Interior, en 2016 se llevaron a cabo 885 protocolizaciones con comunidades étnicas, es decir, se oficializaron ese número de decisiones a partir del diálogo con las comunidades.

**Gráfico 01. Protocolizaciones por sector. Año 2016**



En el 96% de las protocolizaciones (838) se concertaron acuerdos y el 4% (38) se desarrolló sin acuerdos. El tiempo promedio desde la etapa de pre-consulta hasta la etapa de protocolización correspondió a 4 meses, representando un factor favorable para las comunidades y para la ejecución de proyectos estratégicos importantes para el desarrollo regional.

En relación con la Ley Estatutaria sobre la Consulta Previa, se adelantaron conversaciones con el Espacio Nacional de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (llegando a fase de preconsulta), y con la Mesa Permanente de Concertación Indígena. El Gobierno espera que se pueda llegar a un acuerdo sobre la Ley Estatutaria de Consulta Previa que garantice los derechos de las comunidades étnicas y armonice sus intereses con proyectos de desarrollo.

### 2.3.2. Superación de vulnerabilidad social y económica de comunidades étnicas

Durante el 2016, el Departamento para la Prosperidad Social brindó atención y acompañamiento técnico a 20.000 hogares de comunidades indígenas y afrocolombianas en 51 municipios de 17 departamentos del país, gracias al programa IRACA, que contempla acciones para la generación de ingresos, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la gestión territorial y la sustentabilidad socioeconómica. En ese contexto, se terminó la implementación y seguimiento de 519 planes de seguridad alimentaria, se comenzaron a implementar 417 proyectos productivos comunitarios -de 516 aprobados- y se pusieron en marcha 32 proyectos de pequeñas infraestructuras productivas.

Otro programa, ReSA@ Étnico, contribuyó a la valoración del patrimonio agroalimentario y el rescate de productos autóctonos. A él se han vinculado 795 hogares y 8.280 están en proceso de vinculación, en los departamentos de Chocó, Guainía, Guajira, Putumayo, Risaralda y Vaupés.

En cuanto al derecho a la salud para poblaciones indígenas, se recomienda consultar el estudio de caso señalado en el capítulo 5.3 del presente informe.

42. Tomado de la Organización Internacional para el Trabajo (Lima). Disponible en: [http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_345065/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_345065/lang--es/index.htm)

### 2.3.3. Capítulo étnico del Acuerdo del Paz

El Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen en el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que “los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones”.

Con base en la voluntad de igualdad y en el reconocimiento hacia los pueblos étnicos, se desglosan para cada punto del Acuerdo aspectos relacionados con la aplicación de una perspectiva étnica y cultural; y se expresa el respeto por la consulta previa libre e informada<sup>43</sup>.

## 2.4. Personas con discapacidad

En Colombia, 1.319.864 personas están incluidas en el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, principalmente en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Nariño. De ellas, algo más del 45% son mayores de 60 años<sup>44</sup>. Alrededor del 6,3% de la población colombiana eran personas con discapacidad, según el censo del DANE del año 2005.

El Sistema Nacional de Discapacidad<sup>45</sup> orienta su labor a la formulación e implementación de programas y proyectos dirigidos a la inclusión social de las personas con discapacidad. El primer logro alcanzado en 2016 es el cambio del abordaje de la discapacidad hacia el enfoque de derechos humanos, tal como lo establece la Convención sobre

los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. En ese propósito, el Consejo Nacional de Discapacidad se fortaleció a través de mesas técnicas intersectoriales de educación inclusiva, accesibilidad y movilidad, comunicación inclusiva, de primera infancia y discapacidad.

Además, con el Departamento de la Función Pública se avanzó en el diagnóstico institucional con miras a realizar los rediseños pertinentes para lograr una respuesta integral, integrada y coordinada del Estado colombiano, para la garantía efectiva en igualdad de condiciones de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

En la parte normativa, durante 2016, también se avanzó en reglamentación de la Ley Estatutaria 1618 de 2013<sup>46</sup>. Del total de 66 disposiciones de requerían reglamentación, 24 referidas a los derechos a la salud, al transporte y a la información se encuentran reglamentadas; otras 38 disposiciones se encuentran en proceso de reglamentación; y cuatro disposiciones más están pendientes de reglamentación.

Son variados los avances durante este período en materia de garantía de derechos de las personas con discapacidad. En materia de salud, el Ministerio de Defensa construyó el Centro de Rehabilitación Inclusiva para las personas de la Fuerza Pública con discapacidad; y el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares implementó el Modelo de Rehabilitación Funcional para las personas con discapacidad. Por su parte, el Ministerio de Salud expidió la nueva Política de Atención Integral en Salud (Resolución 429 de 2016); el nuevo Modelo Integral de Atención en Salud, y las Rutas Integrales de Atención (Resolución 3202 de 2016).

Eliminar las posibles barreras de acceso es una de las prioridades del Gobierno Nacional. Por eso, las instituciones gubernamentales han incorporado en su estructura grupos técnicos de trabajo para abordar la discapacidad de manera transversal en su sector.

43. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pp. 206-208 (2016).

44. Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Corte: 31 de mayo de 2017. Disponible en: <http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Home.aspx>

45. Creado por la Ley 1145 de 2007.

46. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Así, por ejemplo, la Unidad para las Víctimas efectuó ajustes en sus canales de atención para que las víctimas con discapacidad accedan a la información en igualdad de condiciones; y se avanzó en la elaboración de acceso a la justicia para personas con discapacidad, junto al Ministerio de Justicia. Otro ejemplo es la puesta en marcha de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre (Ley 1804 de 2016), donde se considera como criterio de focalización para el acceso a la Ruta Integral de Atención a los niños y niñas con discapacidad.

Por su parte, el Ministerio de Justicia se alió con 48 universidades que conforman la Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en torno a la investigación y la oferta de servicios gratuitos.

Los aspectos culturales y deportivos han resultado de gran importancia en el propósito de promover la igualdad y no discriminación. La Presidencia de la República fortaleció el deporte paralímpico colombiano, como estrategia de inclusión de las personas con discapacidad. Así, Colombia participó en el International Paralympic Committee; organizó 'El partido de la historia - Colombia vs. Ruanda' (un partido de voleibol sentado entre personas discapacitadas excombatientes de ambos países, que tuvo lugar en octubre de 2016); e impulsó el 'Primer Concierto Inclusivo para Sordos - Orquesta La 33', como aporte a la conmemoración del Día Internacional de las Personas con Discapacidad.

Entre otras actividades en el ámbito internacional, Colombia ha sido protagonista al llevar la presidencia del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la OEA para el período 2016-2018. El Comité es el órgano encargado de hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados Parte de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a los próximos pasos, el Gobierno Nacional está comprometido con la implementación de las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

de Naciones Unidas, incluyendo aspectos como: la promoción de imágenes respetuosas de los derechos de las personas con discapacidad en todas las campañas de educación pública; la recopilación de información actualizada y diferencial sobre la base del modelo de derechos, acerca del número de personas con discapacidad y su situación en materia de derechos humanos en todo el territorio; la transversalización de los derechos de las personas con discapacidad en la implementación y monitoreo de la Agenda 2030 y los ODS a todos los niveles; la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en todas las políticas y estrategias de combate a la violencia basada en género; fortalecer la recopilación sistemática de información sobre los niños y niñas con discapacidad y adoptar medidas para prevenir el abandono, maltrato y la institucionalización de estos niños; e implementar el mecanismo independiente de monitoreo establecido en el artículo 33 de la Convención, con recursos materiales y humanos calificados y suficientes.

## 2.5. Jóvenes

Con el fin de que las y los jóvenes realicen su proyecto de vida y participen en la vida social, política, económica y cultural del país, la Presidencia de la República ha impulsado distintas acciones enmarcadas en el Sistema Nacional de Juventud, bajo la coordinación de Colombia Joven.

El compromiso de la actual administración se ve reflejado en el aumento gradual de la inversión pública dirigida a los jóvenes, que se ubica alrededor del 3% del PIB<sup>47</sup>. De manera específica, el sector en el que más se invierte es la educación (40,8%), siendo esta un pilar para el desarrollo libre de la personalidad y la generación de oportunidades socio-económicas posteriores. A esta inversión le siguen las dedicadas al sector salud, con una asignación presupuestal de 26,6%; desarrollo social (10,2%); vivienda (4,3%) y recreación y deporte (3,9%).

En materia de educación superior, se han asignado 1,2 billones de pesos a la universidad pública y más de 22.800 jóvenes han estudiado

47. Informe de Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en Colombia (2016). La cifra es del 2,9% del PIB a 2014. Disponible en: <http://obs.colombiajoven.gov.co/Biblioteca/fichaDocumento.aspx?cibertecaD=LSZ7bzE3iE7AK4tW2e0Xxg>

en la universidad de su elección gracias al programa ‘Ser pilo paga’. Además, en julio de 2016, el Presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley de Cero Interés en Créditos Educativos, por la que no se cobrará interés a quienes deseen estudiar y hagan parte de los estratos uno, dos y tres priorizados por el Sisbén. De ese modo, se facilita el acceso a la educación superior a los jóvenes de más bajos recursos, contribuyendo al objetivo de igualdad y no discriminación.

El Gobierno Nacional también implementó diferentes medidas para reducir el desempleo juvenil. Mientras que en 2010 la tasa de desempleo juvenil se encontraba cercana al 20%, al cierre del 2016, este indicador se ubicó en 14,4% y se han alcanzado mínimos históricos del 13,5%. Esto gracias a políticas como el CONPES 173 y la Ley 1780 de 2016 (Ley Projovent), dirigida a promover el emprendimiento juvenil y superar las barreras de acceso al mercado de trabajo<sup>48</sup>.

Dicha norma propende por la eliminación de barreras que dificultan la inserción socioeconómica: se elimina la exigencia de la libreta militar para cualquiera que empiece a trabajar; se crea el Programa “Estado Joven”, que permite realizar prácticas remuneradas en entidades del Estado; crea nuevos incentivos para la contratación de los jóvenes, en los sectores público y privado, y programas de empleo en zonas rurales; y crea el Fondo de Emprendimiento Juvenil, con recursos hasta por 200 mil millones de pesos, para apoyar las iniciativas de los jóvenes.

### 2.5.1. Participación de jóvenes

En 2016 se aprobó el proyecto de Ley Estatutaria 027 Senado/191 Cámara, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y política de los jóvenes del país. Por otro lado, se creó la Comisión Accidental de Juventud en el Congreso de la República, donde decenas de jóvenes participaron en dos audiencias públicas de control político: una sobre la socialización de la Ley Projovent, y otra frente al rol de los jóvenes en el postconflicto.

En mayo de 2016, el Gobierno participó en el Primer Encuentro de Jóvenes de la Alianza del Pacífico, bajo el lema ‘Fortaleciendo

la Educación para la Empleabilidad Juvenil’, como parte del proceso preparatorio de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyos temas principales versaron sobre juventud, emprendimiento y educación.

Así mismo, el Gobierno Nacional facilitó el aporte de los jóvenes colombianos al Pacto Iberoamericano de Juventud (a través de foros regionales de juventud para la preparación de insumos en las ciudades de Cali, Cartagena, Bogotá, Neiva, Villavicencio, Cúcuta), el Foro de Diálogo Intergeneracional y el Encuentro Cívico (ambos en septiembre de 2016).

Un total de 3.494 jóvenes intercambiaron sus experiencias en la estrategia “Paz A La Joven”, que se desarrolló en los departamentos de Antioquia, Amazonas, Caquetá, Cundinamarca, Tolima, Huila, Caldas, Cauca, Quindío, Risaralda y Putumayo.

El pasado septiembre se entregó el Premio Nacional de Voluntariado Juvenil, organizado por Colombia Joven, que en 2017 alcanza su quinta edición. Las categorías fueron: crecimiento y desarrollo; protección del medio ambiente; equidad social y democracia; jóvenes colombianos voluntarios en el exterior; y contralores escolares. Esta iniciativa permite a jóvenes no solo conocer iniciativas de jóvenes diferentes (de otras regiones, etnias, etc.), sino poner de manifiesto el valor que estas tienen, en un espíritu colaborativo y de no discriminación.

### 2.5.2. Fortalecimiento de política territorial

En 2016, se incrementó el número de departamentos que cuentan con una oficina encargada de la atención de la población joven, llegando al 59% de entidades territoriales. Con esta presencia institucional, se contribuye a la defensa y promoción de garantía de los jóvenes.

La asistencia técnica brindada por Colombia Joven a lo largo de 2016 permitió que 11 departamentos cuenten hoy con una política pública de juventud acorde con la Ley 1622 de 2013 (10

48. Ley 1780 de 2016 (Ley Projovent). Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201780%20DEL%2002%20DE%20MAYO%20DE%202016.pdf>

departamentos y el distrito capital deben actualizar su política y otros 12 departamentos deben iniciar la formulación de la política de juventud).

Para finales de 2016, se habían conformado 450 plataformas de juventud a nivel territorial, tras la realización del primer Diplomado en Gestión Territorial y Sectorial en Juventud, en la que participaron 1.277 personas de 28 departamentos.

## 2.6. Mirando al futuro

Garantizar que los derechos de todas las personas, sin importar su género, preferencia sexual, condición de discapacidad, religión, raza o situación socioeconómica, sean protegidos, promovidos y garantizados es un compromiso del Estado colombiano.

Para que todas las personas, sin importar sus características, tengan las mismas oportunidades de vida, es necesario superar las barreras que impiden el acceso y garantía equitativa de los derechos fundamentales de cada individuo, así como de los derechos colectivos de las comunidades.

Si bien hay un largo camino por recorrer, este capítulo pone de manifiesto grandes avances en materia de protección a la igualdad. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, es de vital importancia continuar trabajando en: programas efectivos de prevención de violencia basada en género y en una respuesta efectiva a las necesidades de las sobrevivientes; la protección y respeto de los derechos del sector LGTBI; la implementación de políticas públicas encaminadas a eliminar las barreras que enfrentan las personas viviendo con discapacidades para acceder a servicios públicos, y que en últimas promuevan su participación activa en la vida pública; y el respeto de los derechos colectivos de comunidades minoritarias, para asegurar que sean escuchadas en la toma de decisiones que puedan afectarlas.





3

Derechos civiles  
y políticos

Los derechos civiles y políticos son derechos que protegen y garantizan la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como su derecho a participar en la vida pública. Estos incluyen el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la igualdad, a la libertad de expresión; así como el derecho a no ser torturado, a la libertad de religión, conciencia y opinión y a la libertad de asamblea y asociación.

La Constitución Política, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, imponen la obligación al Estado de respetar y garantizar todos estos derechos. Esta obligación incluye el deber negativo de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno disfrute de ellos. Así como, el deber positivo de garantizar su libre goce.

Por su parte, el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, constituye uno de los logros más importantes en la garantía de los derechos civiles y políticos. Es más, con el objetivo de lograr bases sólidas para la paz, el acuerdo busca ampliar y cualificar la democracia; y garantiza el acceso a la justicia de las víctimas a través de los cinco mecanismos y medidas que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>49</sup>.

A continuación, se busca evidenciar los pasos que el Estado tomó durante el 2016 para proteger y garantizar el derecho a la vida de todas las personas, así como el derecho a vida e integridad física de los defensores de derechos humanos y líderes sociales; y algunos mecanismos de participación ciudadana. Seguidamente, el capítulo analiza los mayores retos que enfrenta el Estado en esta materia.

### 3.1. Derecho a la vida e integridad física

El Estado colombiano está plenamente comprometido con la protección de la vida e integridad de todas las personas. Los esfuerzos por concertar salidas pacíficas al conflicto armado evidencian este compromiso.

49. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), puntos 1, 3, 4 y 5.

50. Medicina Legal. Forensis 2016. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/forensis> [Consultado el 13 Julio 2017].

Como las cifras lo muestran, el fin del conflicto con las FARC-EP y el proceso de negociación con el ELN han tenido un impacto positivo en la protección a la vida. Ciertamente, desde el comienzo del diálogo público entre las FARC-EP, los indicadores de violencia han disminuido.

Por ejemplo, como se puede ver en la tabla 03, la tasa de homicidios continúa descendiendo, y de acuerdo con los datos preliminares publicados por el Instituto de Medicina Legal, en el 2016 se presentaron 22,1 homicidios por cada 100,000 habitantes. Esta es la tasa más baja de los últimos 40 años<sup>50</sup>.

**Tabla 03. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes**

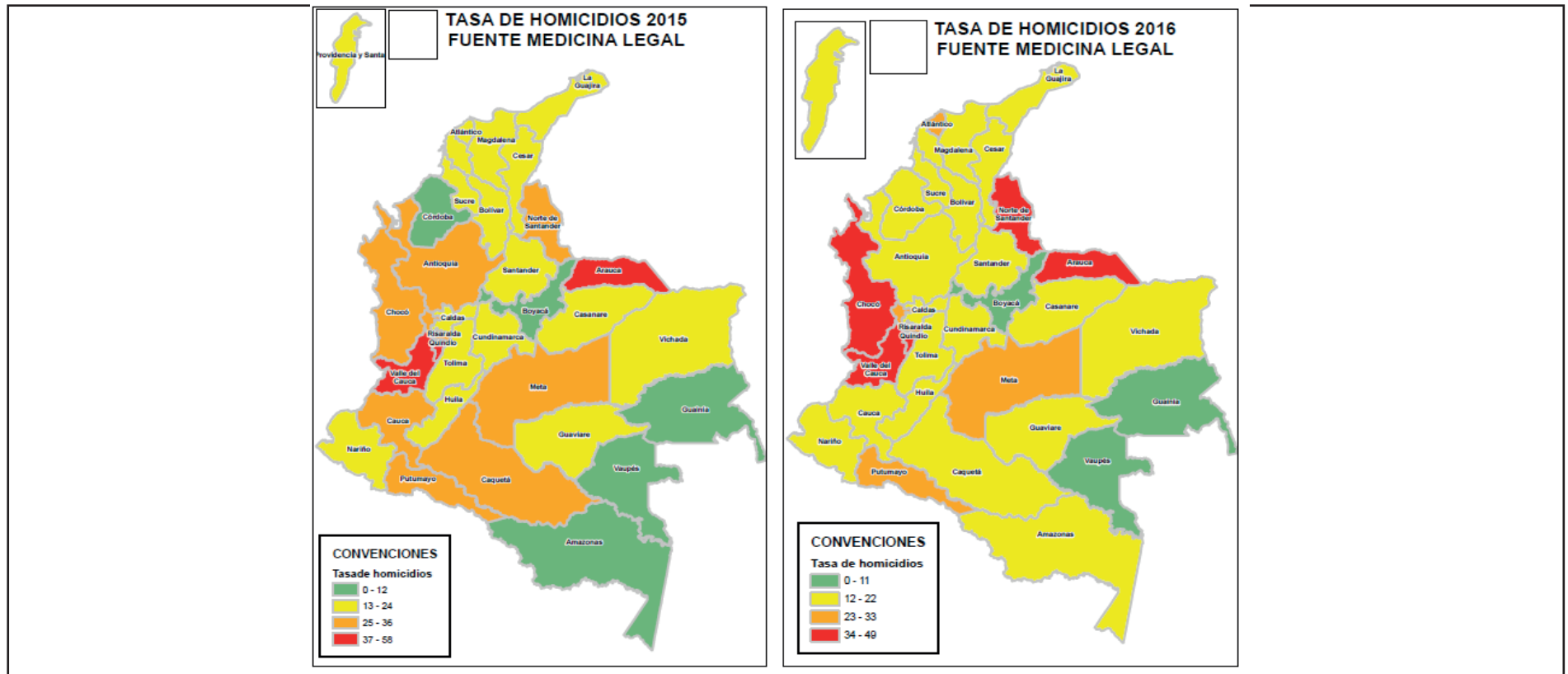
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa por 100.000 habitantes	39,39	39,36	35,95	33,76	30,33	26,46	24,03	23,62

*Fuente:* Instituto Nacional de Medicina Legal.

Los mapas comparativos que muestran la tasa de homicidio por departamento en 2015 y 2016 revelan que la tasa en departamentos que han sido afectados tradicionalmente por la violencia (Antioquia, Cauca y Caquetá) ahora está por debajo de la media nacional.

Cabe anotar que desde que fue decretado el cese al fuego bilateral entre el Gobierno y las FARC-EP, en agosto de 2016 y hasta el 27 de junio de 2017, el Centro el Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto, que es un centro de investigación privado e independiente del gobierno, estimó que el proceso había prevenido la muerte de 2.796 personas. Este hito en la historia reciente del país es la mayor contribución a la garantía del derecho a la vida.

Mapa 01. Tasas de homicidios en 2015 y 2016



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal (2015-2016).

Cabe anotar que desde que fue decretado el cese al fuego bilateral entre el Gobierno y las FARC-EP, en agosto de 2016 y hasta el 27 de junio de 2017, el Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto, que es un centro de investigación privado e independiente del gobierno, estimó que el proceso había prevenido la muerte de 2.796 personas<sup>51</sup>. Este hito en la historia reciente del país es la mayor contribución a la garantía del derecho a la vida.

Por otro lado, el Gobierno Nacional viene haciendo frente a los grupos armados ilegales como el ELN o el 'Clan del Golfo', para que cesen sus actividades ilegales y no lleguen a poner en riesgo a las comunidades. Departamentos como Chocó y Norte de Santander que, como muestra el mapa 01, tuvieron una tasa de homicidio por encima de la media nacional en 2016, son prioridad en el propósito de garantizar el derecho a la vida.

51. Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto. Monitor del cese el fuego bilateral y de hostilidades. Disponible en: <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final> [Consultado 05 de Julio de 2017]

En esa línea, el Estado sigue tomando medidas de seguridad a través de varios planes, como el Plan Victoria y Zonas Seguras, para asegurarse de la protección plena de la vida e integridad física de quienes residen en las regiones que se ven afectadas por la violencia.

Adicionalmente, es importante anotar que se presentaron mejoras contundentes en otros indicadores de violencia. Por ejemplo, en el 2016 hubo una reducción del 22% en las extorsiones y del 21% en los secuestros con fines económicos, comparados con el año anterior<sup>52</sup>.

Pero más allá de llevar a cabo acciones de seguridad, el reto más grande del Estado y la sociedad es trabajar en estrategias de prevención y educación para construir un nuevo tejido social que promueva el respeto por la vida de todas las personas.

Por eso, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, está trabajando en la implementación de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y en ayudar a cimentar los principios de una cultura donde todos respetemos la dignidad humana, como se ampliará en el capítulo 7 de este informe.

## 3.2. Protección a defensores y defensoras de derechos humanos

El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos está convencido de que los defensores y defensoras de derechos humanos (de aquí, en adelante “defensores”) desempeñan un papel fundamental en la promoción de una democracia participativa e incluyente. En particular, reconoce que su labor es esencial para la reconstrucción del capital y tejido social y para la creación de una sociedad que respete la paz y valore todos los derechos humanos.

En el entendido de que la vulneración de los derechos de los defensores en ocasiones puede generar afectaciones sobre la comunidad donde estos se desempeñaban, es esencial promover en toda la sociedad una cultura de respeto y protección de quienes ejercen sus derechos como ciudadanos.

Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 63 defensores de derechos humanos fueron asesinados en 2016. El informe de riesgo de la Defensoría del Pueblo publicado en marzo de 2017 resalta que la mayoría de los asesinatos ocurridos en 2016 tuvieron lugar en territorios donde hay presencia de organizaciones armadas ilegales, donde existen altos índices de corrupción y/o donde se desarrollan actividades económicas ilegales. También señala que los defensores realizaban abogacía por la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, y aquellos que promueven la implementación de los acuerdos de paz y velan por el fortalecimiento de las agendas comunitarias<sup>53</sup>. Por otro lado, las primeras investigaciones adelantadas por las autoridades competentes también muestran una naturaleza diversa de las presuntas motivaciones de los homicidios: control de economías relacionadas con los cultivos ilícitos y la minería ilegal; riñas, intolerancia, robos, hurtos, peleas familiares, abusos anteriores y delincuencia común.

Independientemente de las circunstancias en que se produzca, cualquier homicidio debe ser rechazado. El Gobierno Nacional reitera, por tanto, su compromiso con la protección de quienes defienden derechos individuales y colectivos, incluidas aquellas personas cuya actividad de defensa está relacionada con aspectos del proceso de paz, como la defensa del territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras y el fortalecimiento de las agendas comunitarias.

52. Policía Nacional de Colombia. Productos Criminológicos. Extorsiones 2015-2016 y extorsiones 2017. [https://www.policia.gov.co/observatorio/estudio\\_criminologia](https://www.policia.gov.co/observatorio/estudio_criminologia) [Consultado 6 Julio 2017]

53. Defensoría del Pueblo. 2017. Informe de Riesgo N° 010-17 A.I. [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi4jv3n\\_uuPUAhXBEZAKHeMtC-sQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.verdadabierta.com%2Fdocumentos%2Fvictimas-1%2Fdefensores-de-derechos-humanos%2F1461--72&usg=AFQjCNER59DzsYzSoWuL0F0ZgWYTEyL14w](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi4jv3n_uuPUAhXBEZAKHeMtC-sQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.verdadabierta.com%2Fdocumentos%2Fvictimas-1%2Fdefensores-de-derechos-humanos%2F1461--72&usg=AFQjCNER59DzsYzSoWuL0F0ZgWYTEyL14w) [Consultado el 28 junio de 2017]

El Gobierno Nacional está convencido de que para garantizar la paz, y el acceso y garantía de todos los derechos humanos, es necesaria una sociedad civil activa, con la que viene trabajando de manera conjunta. De las y los defensores depende en gran medida lograr un cambio cultural que permita construir un país respetuoso y promotor de todos los derechos humanos.

Por estas razones, trabajar en temas de prevención y educación, así como tener garantías y proteger la labor de los defensores ha sido, y continúa siendo, una de las prioridades del Gobierno actual.

### 3.2.1. Fortalecimiento de la política de prevención de vulneraciones y de la protección colectiva de comunidades

El Gobierno Nacional está firmemente comprometido con la creación de mecanismos efectivos de prevención de vulneración a los derechos humanos, con la intención de promover el respeto y la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas, grupos y comunidades en todo el territorio.

Convencido de que la mejor estrategia de protección es la prevención, el Gobierno Nacional, encabezado por el Ministerio del Interior, trabaja en un Decreto para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de individuos, grupos y comunidades (a la fecha de redacción de este informe, el Decreto avanza en el proceso de firmas por los Ministerios).

Una de las características más importantes de esta estrategia es que contiene medidas que van más allá de evitar la aparición de riesgos. La política pública de prevención contiene mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la justicia, el fortalecimiento institucional para la prevención de la vulneración de estos derechos, la definición de mecanismos de articulación institucional a nivel nacional y local y plantea estrategias tendientes a promover una cultura de los derechos humanos a través de acciones de educación masivas para difundir el conocimiento y apropiación de los derechos a la vida, integridad personal, a la libertad y a la seguridad de individuos, grupos y comunidades.

Adicionalmente, la Presidencia de la República está en el proceso de diseño de una ruta para la protección colectiva de grupos o comunidades que se encuentren en riesgo extraordinario por sus actividades políticas, sociales o humanitarias.

### 3.2.2. Promoción de espacios para el diálogo y la protección de defensores de derechos humanos

Con el objetivo de asegurar que los defensores desempeñen un papel primordial en la construcción de paz, se han creado diferentes espacios de interlocución entre los más altos niveles del Gobierno Nacional, las autoridades locales y la sociedad civil.

- **Diálogos por el respeto de los derechos humanos y la construcción de paz en los territorios, junto al Vicepresidente de la República, Óscar Naranjo.** El Vicepresidente viene reuniéndose con representantes de organizaciones civiles para promover un diálogo social regional. El objetivo es recoger de viva voz las experiencias de las comunidades, analizar los riesgos a los que ellas se sienten vulnerables y así tomar las medidas necesarias para protegerlas. Para la publicación de este reporte se habían realizado diálogos en Tumaco, Apartadó, Corinto y Quibdó.
- **La Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunes.** Esta mesa fue creada en 2009 y hoy está liderada por el Ministerio del Interior. Es un acuerdo entre las instituciones del Estado y las organizaciones defensoras de derechos humanos, que cuenta con el acompañamiento de la comunidad internacional, y analiza situaciones de derechos humanos en tres áreas principales: prevención, protección e investigación. Adicionalmente, para fortalecer las capacidades territoriales en el 2016 se consolidaron las Mesas territoriales de garantías en regiones priorizadas, incluyendo Cauca y Antioquia.
- **La Mesa Única de Participación y Concertación o Cumbre Agraria.** Este es un mecanismo de interlocución donde se reúnen representantes del Gobierno Nacional, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y organizaciones sociales, principalmente campesinas. Reconociendo la necesidad de crear un espacio de interlocución

para la protección de los derechos de quienes la Mesa representa, se creó la subcomisión de garantías y derechos humanos. La función principal de esta subcomisión es que exista un espacio de diálogo para concretar acciones cuando existen presuntas vulneraciones a los derechos de las comunidades que la Mesa representa.

Adicionalmente, se han creado y fortalecido espacios de interlocución institucional para la protección de defensores.

- **El Puesto de Mando Unificado (PMU) para Defensores de Derechos Humanos.** Este puesto fue creado en el 2016 para coordinar las labores de la Presidencia (a través de la Dirección de Seguridad y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos), el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía, y los entes territoriales en el análisis y evaluación de las denuncias de agresiones contra defensores. El objetivo es generar acciones concretas y coordinadas, para la protección y garantía de los derechos de los defensores, activar rutas de protección, fortalecer la intervención de la Fuerza Pública e impulsar investigaciones. Como reconocimiento de la importancia que las entidades a nivel territorial tienen en relación con la protección de los defensores de derechos humanos, a nivel regional, se han impulsado PMU en Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Córdoba y próximamente en Nariño y Bolívar.
- **Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT).** Esta es la instancia de la Defensoría del Pueblo que se encarga de monitorear y advertir situaciones de riesgo para la población civil en el marco del conflicto armado. En el desarrollo de su trabajo, el SAT “acopia, verifica y analiza información de diferentes fuentes, identifica y valora las amenazas y situaciones de vulnerabilidad que afectan los derechos fundamentales de las comunidades y frente a ello emite Informes de Riesgo de alcance intermedio, Informe de Riesgo de inminencia y Notas de Seguimiento para que las autoridades competentes coordinen sus acciones y brinden una atención integral y oportuna a la población afectada o en riesgo de victimización”.

Finalmente, el Acuerdo Final de Paz, en el punto 3 “Fin del Conflicto” y en el punto 2 “Participación Política”, establece una serie de garantías

para afianzar la construcción de la paz y la convivencia, y garantizar la implementación de los planes y programas acordados.

Las medidas de seguridad tienen por objeto crear condiciones para que todos los ciudadanos puedan participar libremente en los procesos democráticos y tengan la oportunidad de actuar como voceros de sus comunidades. Entre las medidas que se definen dentro del acuerdo cabe destacar:

- **La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones Criminales,** que fue creada por el Decreto Ley 154 de 2017 y tiene por objeto “diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que amenacen la implementación del Acuerdo Final de Paz”.
- **El Sistema Integral de Seguridad Para el Ejercicio de la Política,** creado por el Decreto 895 de 2017, tiene por objeto fomentar las buenas relaciones, así como el respeto por la vida, la libertad de pensamiento y de opinión y así fortalecer la democracia. El Decreto crea varias medidas de protección: el programa de protección para los integrantes del partido político de las FARC-EP, aquellos miembros que se reincorporen a la vida civil y la de todos sus familiares; una Mesa Técnica de Seguridad y Protección; un Plan de Seguridad y Protección; un Programa de protección para organizaciones declaradas en oposición y un Programa de Protección Colectiva.
- **El Cuerpo Élite de la policía,** que fue inaugurado en Junio de 2017, está integrado por 1088 policías y tiene por objetivo proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Así como trabajar en coordinación con la Fiscalía General de la Nación para la pronta identificación, investigación y captura de quienes atenten contra los derechos de los defensores.

### 3.2.3. Medidas de protección

Con el fin de proteger a los defensores cuyos derechos se encuentran en riesgo, en el 2001 se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP). Esta Unidad está adscrita al Ministerio del Interior y es la entidad encargada de “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la

seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias<sup>54</sup>. Desde su creación, hasta mayo de 2017, la UNP, ha proporcionado protección material a más de 4.000 personas, de la siguiente manera:

**Tabla 04. Protección brindada por la UNP por tipo de población**

POBLACIÓN	Número de protegidos/as
Proceso UP-PCC	957
Víctimas y desplazados	639
Dirigentes, representantes y activistas de organizaciones defensoras de DDHH, sociales, cívicas, comunales, campesinas.	575
Dirigentes y activistas sindicales	475
Líderes y comuneros indígenas	396
Líderes de restitución de tierras	344
Personas en condición de desplazamiento	293
Líderes afrocolombianos y miembros de Consejos Comunitarios	187
Dirigentes, líderes o representantes de la población desplazada	178
Víctimas de violación de derechos humanos e infracciones al DIH	163
Periodistas y/o comunicadores sociales	146
TOTAL	4.353

Fuente: Unidad Nacional de Protección. Corte: 19 de mayo de 2017.

### 3.2.4. Impulso judicial de las presuntas violaciones de los derechos

La administración del Presidente Santos está comprometida con la investigación expedita de las posibles vulneraciones a los derechos a la vida o integridad personal de los defensores.

Teniendo en cuenta los criterios desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Estado está comprometido con priorizar los 63 casos de presunto homicidio cometidos en 2016. A 13 de julio de 2017, la Fiscalía General de la Nación había esclarecido el 51,2% de los homicidios confirmados por las Naciones Unidas. Al respecto, hay 101 personas vinculadas a procesos judiciales, 71 privadas de la libertad –quienes están señaladas como posibles autores materiales de los asesinatos– y en cinco procesos ya hay sentencias condenatorias, mientras que 13 se encuentran en etapa de juicio<sup>55</sup>.

Adicionalmente, para proporcionar garantías de no repetición de los hechos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos formalizó un Protocolo de Acción para la Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Este protocolo tiene como objetivo definir la ruta operativa de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos para recoger, analizar y verificar información de homicidios y atentados contra la integridad física reportados en contra de posibles defensores y defensoras de derechos humanos, así como generar una respuesta institucional adecuada.

### 3.3. Mecanismos de participación ciudadana

En Colombia, el proceso de formulación de políticas públicas tiende a involucrar a diferentes actores sociales. Esta administración

54. Unidad Nacional de Protección. <http://www.unp.gov.co/quehacemos> [Consultado el 28 de Junio de 2017]

55. Fiscalía General de la Nación, “Resultados históricos en investigaciones por homicidios de defensores de derechos humanos” (2017). <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/resultados-historicos-en-investigaciones-por-homicidios-de-defensores-de-derechos-humanos/> [Consultado el 13 de julio de 2017]

considera que la construcción de un nuevo país requiere de la consolidación, consulta y construcción colectiva de acuerdos sociales que permitan lograr reformar el tejido social.

La apertura democrática para construir la paz está contemplada en el punto 2 del Acuerdo Final. Este punto está dirigido a fortalecer y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la política y asegurar la inclusión de nuevas voces en los escenarios políticos. Al mismo tiempo, este punto reconoce la importancia de brindar garantías para que la oposición, y las comunidades de los sectores más afectados por el conflicto, tengan una mayor representación en el Congreso de la República.

Para lo anterior, el gobierno nacional ha venido avanzando en la modificación, reforma y construcción de diferentes políticas públicas dirigidas al desarrollo de un marco normativo para garantizar la participación política, en particular, de la oposición.

### *Estatuto de la Oposición*

El Estado colombiano propende por garantizar la participación libre y equitativa de todos los partidos y movimientos políticos, y en particular de la oposición; y reconoce que para construir una paz duradera y estable es indispensable garantizar la participación libre e inclusiva de todos los sectores de la sociedad.

Por esta razón, para cumplir con sus obligaciones constitucionales y con base a lo establecido en el Comunicado Conjunto #80 de la Mesa de Conversaciones, en junio de 2016 el Gobierno Nacional convocó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a los movimientos políticos de Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos y a dos expertos delegados por las FARC-EP, para conformar una Comisión cuyo objetivo era crear los lineamientos del Estatuto de Garantías para la Oposición. Dicha Comisión realizó su primera sesión en junio de 2016 y posteriormente sesionó alrededor de una veintena de veces, finalmente haciendo entrega de la propuesta a los delegados del gobierno.

En enero de 2017, el articulado se retroalimentó con varios expertos, académicos y sectores de la sociedad civil, y una vez ajustada, la propuesta final fue radicada ante el Congreso de la República por el Ministerio del Interior, siendo aprobada en abril de 2017.



El Estatuto reconoce el derecho a la oposición como un derecho fundamental que debe ser protegido por el Estado. Una de las características más importantes es que otorga protección a todas las organizaciones políticas, incluyendo a grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que tengan representación en las corporaciones públicas. De particular importancia es que el Estatuto garantiza la protección de organizaciones que estén en oposición tanto a nivel nacional como territorial.

El Estatuto reconoce el derecho a la oposición como un derecho fundamental que debe ser protegido por el Estado. Una de las características más importantes es que otorga protección a todas las organizaciones políticas, incluyendo a grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que tengan representación en las corporaciones públicas. De particular importancia es que el Estatuto garantiza la protección de organizaciones que estén en oposición tanto a nivel nacional como territorial.

### **Decreto Ley reglamentando el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política**

Con el objetivo de establecer garantías para el ejercicio de la política, el Gobierno Nacional creó, mediante el Decreto Ley 895 de 2017, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. A través de este decreto, el Gobierno se compromete a crear un conjunto de normas, proyectos, programas, planes y comités con el objeto de “promover y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”<sup>56</sup>.

### **Difusión, socialización e implementación de la Ley estatutaria 1757 de 2015 de participación ciudadana**

La Ley estatutaria 1757 de 2015 regula la promoción y protección del derecho a la participación democrática. Con su promulgación “el Estado colombiano avanzó hacia la promoción, protección y

garantías del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país”<sup>57</sup>.

Esta Ley introduce dos importantes mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional y local: el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, y los Consejos de Participación en departamentos, distritos y municipios (que serán explicados posteriormente).

El Gobierno está firmemente comprometido con dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley y, por eso, en 2016 el Ministerio del Interior tomó varias medidas encaminadas a cumplir con este fin. Dichas medidas incluyen:

- La socialización de la Ley en 30 departamentos.
- El establecimiento y puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC). Durante 2016, el CNPC sesionó cinco veces, con la presencia de casi todos los representantes. Igualmente elaboró su plan de acción, y trabajó en el diseño del Sistema Nacional de Participación, en asociación con la mesa técnica institucional convocada por el Ministerio del Interior.
- La conformación de algunos de los Consejos de Participación en departamentos, distritos y municipios. En este sentido, con el acompañamiento del Ministerio del Interior, cuentan con decreto de conformación los Consejos de Participación en los departamentos de Antioquia, Santander, Quindío, Bolívar y Meta, así como 74 Consejos Municipales, incluyendo los de Medellín, Envigado e Itagüí, Barranquilla, Valledupar, Montería, Huila, Neiva, Pasto, Cali y Palmira.

Adicionalmente, con el objetivo de fomentar la participación democrática de la ciudadanía y las entidades estatales, y para resaltar los esfuerzos destacados de responsabilidad social empresarial, el

56. Artículo 2 del Decreto Ley 895 de 2017.

57. Ministerio del Interior. Premios Nacionales “Colombia Participa”. Disponible en: [http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/convocatoria\\_premios\\_nacionales\\_colombia\\_participa.pdf](http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/convocatoria_premios_nacionales_colombia_participa.pdf) [Consultado el 30 Junio de 2017]

Ministerio otorgó un premio a las cuatro mejores experiencias de participación desarrolladas en el país durante el 2016.

### 3.4. Mirando al futuro

La protección, respeto y garantía de todos los derechos civiles y políticos es indispensable para crear un ambiente estable, donde se promuevan y garanticen los demás derechos. El Estado colombiano está comprometido y persistirá en su voluntad de incrementar su presencia en favor de la garantía de seguridad en todas estas regiones.

Este es el tiempo propicio para trabajar conjuntamente con los defensores y la sociedad civil en general, en la creación de estrategias efectivas de prevención y promoción de los derechos civiles y políticos de todos y todas, en particular, en la creación de programas que estén encaminados a que la sociedad reencuentre el valor intrínseco de la vida y la dignidad humana.

Indudablemente, la mejor manera de prevenir violaciones a los derechos humanos es a través de la implementación de mecanismos y estrategias que generen un cambio cultural. Dicho cambio requiere de la participación activa de defensores y defensoras de derechos humanos, de movimientos en la oposición y de la sociedad en su conjunto. Es por esta razón que el Estado está comprometido con que todas las personas tengan la opción de participar libremente y sin temores en la construcción de un nuevo país.

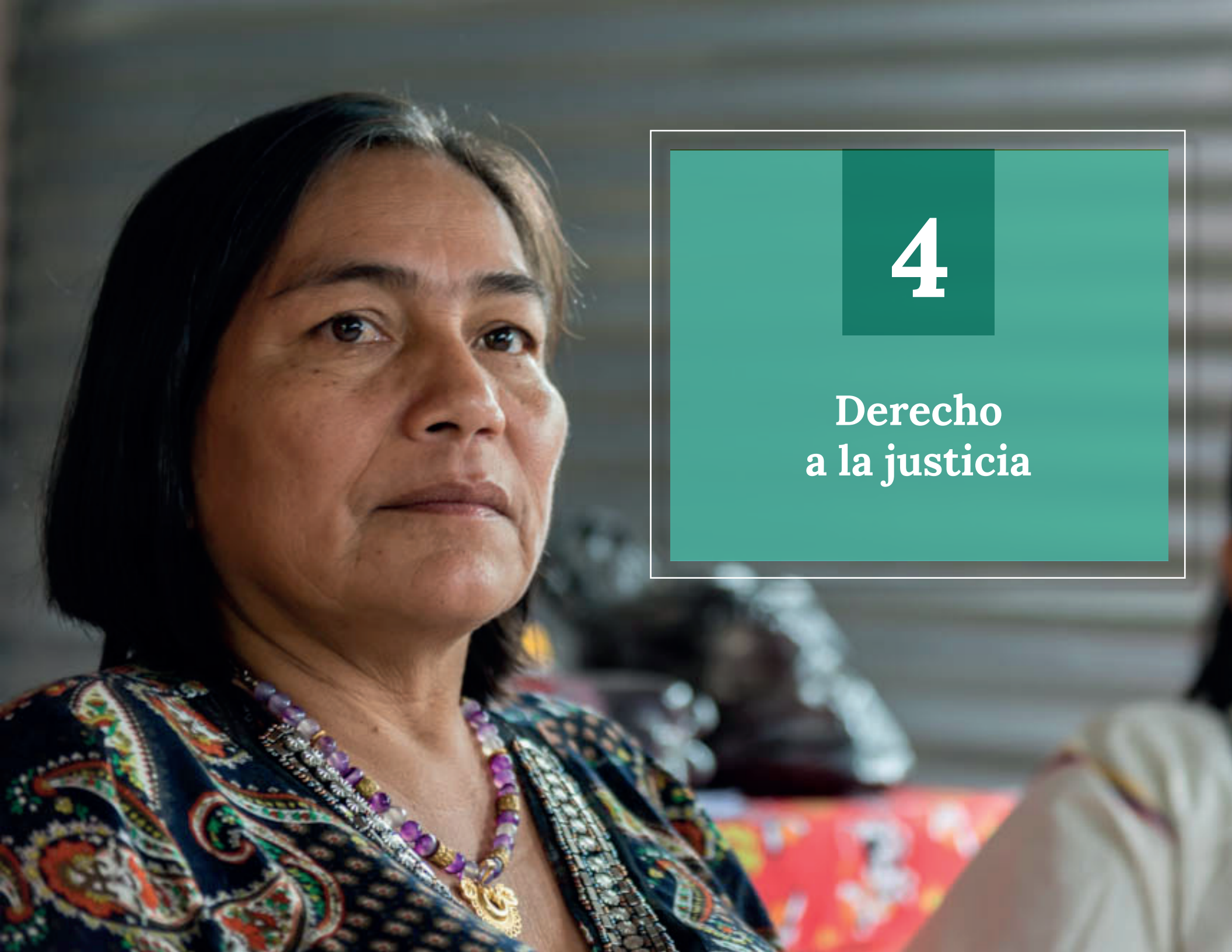
Para lograrlo, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales continuarán trabajando para asegurarse de proteger y promover los derechos civiles y políticos de toda la población, en particular el derecho a la vida e integridad personal de todos los miembros de la sociedad, así como su derecho a participar en la vida pública. Es importante que las autoridades nacionales y locales continúen:

- Manteniendo espacios de interlocución, desde el más alto nivel, conjuntamente con organizaciones civiles, para continuar entendiendo los contextos de las comunidades y así

responder rápidamente a cualquier amenaza de vulneración de derechos.

- Fortaleciendo los mecanismos creados para la protección de los derechos de todas las comunidades e individuos.
- Trabajando en la construcción de estrategias efectivas de prevención con un enfoque diferencial, es decir, que tengan en cuenta las necesidades particulares de cada uno de los territorios y poblaciones.
- Incrementando la presencia visible y efectiva del Estado, como fuerza pública y como prestador de servicios, en todos los territorios del país.
- Promoviendo mecanismos de coordinación nacional y territorial, con la participación de la sociedad civil, para la protección y promoción de los derechos de los defensores.
- Cerciorándose de la efectividad de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, y de la protección física y mental tanto de miembros de la oposición como de las personas reincorporadas que decidan participar en la vida pública.





4

Derecho  
a la justicia

El derecho a la justicia es la potestad y facultad que tienen las personas para acudir ante la instancia judicial o no judicial, para solicitar el restablecimiento a la vulneración de sus derechos.

La Constitución Política de Colombia reconoce que el derecho a la justicia es un derecho fundamental que no se agota con la presentación de demandas y/o denuncias ante las respectivas instancias judiciales<sup>58</sup>. Es decir, para que sea efectivo el acceso a la justicia, la autoridad judicial competente debe tramitar la petición, analizar las pruebas allegadas, revisar los argumentos de las partes y tomar una decisión objetiva, razonable y fundamentada en las normas constitucionales y legales.

En el contexto colombiano, el acceso a la justicia es también un elemento fundamental para superar las huellas que ha dejado el conflicto armado y crear confianza, de nuevo o por primera vez, entre partes de la sociedad que por décadas se vieron como enemigas. La evidencia muestra que la justicia dentro de un proceso de paz debe tener como uno de sus objetivos entender y reconocer el pasado, resarcir a las víctimas, de modo que el pasado no se repita y se logre una paz sostenible.

Así, es necesario atender el dolor y sufrimiento de las víctimas, entender los motivos de las acciones de los excombatientes y crear espacios de interlocución para que las comunidades tengan oportunidades de escucharse, entenderse y sanar.

Estos elementos orientan el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) establecido en el Acuerdo Final. No obstante, vale recordar que estas premisas habían sido reconocidas por la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, y que, en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, el Estado colombiano incorporó tanto el enfoque de derechos humanos como el componente de justicia, que se orienta a garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, no discriminación y respeto por las entidades.

Este capítulo analiza los avances más importantes relacionados con el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición consagrado en el Acuerdo Final; mecanismos alternativos de solución de conflictos; y acciones tomadas por el Estado para investigar casos de asesinatos de personas protegidas. Finalmente, hace un análisis sobre los retos más importantes que el Estado está afrontando.

## 4.1. Justicia Especial para la Paz

La Mesa de Conversaciones tuvo como principal premisa establecer un sistema de justicia que lograra el resarcimiento del dolor sufrido por más de ocho millones de víctimas del conflicto armado interno. De ahí que más de 3.000 víctimas participasen en tres foros regionales y uno nacional organizados por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, con apoyo de la Conferencia Episcopal, y 60 víctimas viajasen a La Habana (Cuba) para compartir sus historias de vida. La Mesa recibió alrededor de 17.000 propuestas remitidas por la ciudadanía y escuchó a 18 organizaciones colombianas de mujeres y 10 expertas en violencia sexual.

Esas reflexiones, sumadas al intenso trabajo que se venía realizando con la implementación de la Ley 1448 de 2011, en torno a los derechos de las víctimas, condujeron a la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incorporado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 a la Constitución Política de Colombia<sup>59</sup>. Dicho Sistema está compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales cuya implementación progresiva y coordinada contribuirá a lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición y la transición del conflicto armado a la paz:

- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.

58. Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 1998.

59. Acto Legislativo 01 de 2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

- Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- Jurisdicción Especial para la Paz.
- Medidas de reparación integral para la construcción de la paz.
- Garantías de no repetición.

Dicho esto, es importante recordar que Colombia es el único país del mundo que inició un proceso administrativo de reparación a las víctimas del conflicto sin que éste hubiese terminado. Por eso, la creación de este Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición supone el fortalecimiento de los avances con los que ya cuenta el país en la atención y reparación integral a las víctimas, bien a través de ajustes a la institucionalidad existente o bien mediante la creación de nuevos espacios, como se ha señalado.

Este componente de justicia prevé que el Estado colombiano otorgará la amnistía más amplia posible por delitos políticos y conexos. En todo caso, no serán objeto de amnistía o indulto las conductas tipificadas en la legislación nacional que se correspondan con los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los graves crímenes de guerra, entre otros delitos graves como la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual. Estos delitos serán objeto de investigación y juzgamiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz.

### Amnistía e indulto

Mediante la Ley 1820 de 2016 el Gobierno Nacional dictó las disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales como cumplimiento a lo mencionado en el Acuerdo Final en temas de justicia. Una vez en firme, la amnistía hace tránsito a cosa juzgada y sólo podrá ser revisada por el Tribunal para

la Paz. La amnistía extingue la acción, la responsabilidad y la sanción penal. Si la persona amnistiada está privada de la libertad, debe ser puesta en libertad de manera inmediata y definitiva.

Para julio de 2017, se había otorgado amnistía a 6.500 miembros de las FARC-EP por delitos políticos. De estos, 6.005 fueron amnistiados por vía administrativa –es decir, eran miembros de las FARC que se encontraban en libertad– y 1.400 por vía judicial –es decir, fueron amnistiados mientras estaban privados de su libertad<sup>60</sup>. Adicionalmente, el 19 de julio el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1252 de 2017, que tiene por objeto agilizar el trámite de amnistías e indultos<sup>61</sup>. De acuerdo con este Decreto, los jueces, a partir del 29 de ese mismo mes, tienen un máximo de 10 días para resolver la situación jurídica de los miembros de las FARC-EP, una vez la solicitud sea presentada.

Por su parte, para comienzos de julio del presente año se habían beneficiado de las decisiones tomadas por esta legislación especial para la paz, “403 miembros de la Fuerza Pública a través de la libertad condicionada o de la cancelación de los autos de detención o de las medidas de aseguramiento”, habiéndose puesto 1.800 casos a consideración de la secretaría general de la Justicia Especial para la Paz, según indicó el Ministro de Defensa<sup>62</sup>.

La amnistía se aplica a los excombatientes guerrilleros miembros de un grupo rebelde que haya firmado un acuerdo nacional de paz con el Gobierno Nacional, a los agentes del Estado y a terceros civiles, en todo caso por conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

### Cuáles son los delitos políticos para efectos de la amnistía

Para efectos de la amnistía, serán delitos políticos aquellos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como las muertes en combate compatibles con el derecho internacional humanitario y

60. Presidencia de la República. Comunicado de Prensa (10 de julio de 2017). Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/noticia/170710-Presidente-Santos-firmo-decreto-que-otorga-amnistia-a-3252-miembros-de-las-Farc-por-delitos-politicos/Noticia>

61. Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 1252 de 2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201252%20DEL%2019%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf>

62. Declaraciones del Ministro de Defensa (6 de julio de 2017). Disponible en: <http://www.cmi.com.co/nacional/militares-han-recuperado-la-libertad-por-la-jep-minjusticia/420897/>

la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares; los delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente, como por ejemplo la obtención de cédula de ciudadanía falsa, la violación ilícita de correspondencia o el espionaje; y las conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión.

Sin embargo, no serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Tampoco serán objeto de amnistía ni indulto los delitos comunes que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la rebelión o cuya motivación haya sido obtener beneficio personal propio o para un tercero.

### **Tratamientos penales especiales para agentes del Estado**

Los tratamientos penales especiales para agentes del Estado se aplicarán respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido delitos relacionados con el conflicto armado y con ocasión de este, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garante de derechos por parte del Estado, así como la presunción de que el Estado ejerce de manera legítima el monopolio de las armas. Los agentes del Estado no podrán ser amnistiados o indultados porque la Constitución autoriza la aplicación de esta medida a los responsables de los delitos políticos y conexos con éstos, y en el entendido que los agentes del Estado no pueden cometer esta clase de delitos, no pueden ser objeto de estas medidas.

El tratamiento especial de justicia que será aplicado a los agentes del Estado en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición consiste en: 1) la renuncia de la persecución penal que es un mecanismo de tratamiento penal diferenciado por medio del cual no podrán continuar siendo investigados ni ser investigados más adelante por los hechos sobre los cuales se conceda el beneficio. Así mismo, si la persona ya estaba condenada por los hechos al

momento de concederse el beneficio, tanto la condena como la pena se extinguirán; 2) La libertad transitoria, condicionada y anticipada que es un beneficio propio del Sistema Integral que facilita la construcción de la paz y que se aplicará a los agentes del Estado que, a la entrada en vigencia de la Ley de Amnistía, estén privados de la libertad por delitos relacionados con el conflicto armado y acepten someterse a la Jurisdicción Especial para la Paz y se comprometan a contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas y 3) la privación de la libertad en una unidad militar o policial que se aplicará a aquellos miembros de las fuerzas militares o policiales que han estado privados de la libertad (procesados o condenados) menos de cinco años por delitos no susceptibles de renuncia a la persecución penal; siempre y cuando esas conductas hayan sido cometidas por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

### **Justicia Especial para la Paz**

La Justicia Especial para la Paz (JEP) cumple con el deber del Estado colombiano de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.

Sus objetivos consisten en: satisfacer el derecho a las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno.

La JEP se rige por los principios de: centralidad de las víctimas; seguridad jurídica; derecho a la Paz; debido proceso; enfoque diferencial; equidad de género; integralidad; prevalencia.

Por otro lado, la JEP tendrá competencias de tipo:

- Material: aquellos delitos que constituyen graves infracciones al DIH o graves violaciones a los derechos humanos.
- Temporal: conductas cometidas en el contexto y en razón del conflicto armado, cometidas con anterioridad a la firma del Acuerdo.

- **Personal:** se aplicará a todas las personas que participaron directa o indirectamente del conflicto armado, que cometieron delitos en el contexto y en razón de este, siempre y cuando cumplan con las condiciones de la JEP.

La conformación de la JEP se llevará a cabo según se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 01. Conformación de la JEP**

<p>Tres salas 18 magistrados colombianos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas;</li> <li>• La Sala de Definición de las Situaciones Jurídicas;</li> <li>• La Sala de Amnistía o Indulto.</li> </ul>
<p>El Tribunal para la Paz, órgano de cierre y la máxima instancia de la JEP 20 magistrados colombianos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos secciones de primera instancia;</li> <li>• Una sección de revisión de sentencias;</li> <li>• Una sección de apelación;</li> <li>• Sala de Estabilidad y Eficacia.</li> </ul>
<p>La Unidad de Investigación y Acusación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizará las investigaciones correspondientes y adelantará el ejercicio de la acción penal ante el Tribunal para la Paz, para lo cual podrá solicitar la colaboración de la Fiscalía General de la Nación y establecer acuerdos de cooperación con esta (mínimo 16 fiscales colombianos).</li> <li>• Director/a</li> <li>• Fiscales</li> <li>• La Secretaría Ejecutiva se encargará de la administración, gestión y ejecución de los</li> </ul>

recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz.

- El Presidente
- Además se contará con:
  - 13 magistrados colombianos adicionales en calidad de magistrados suplentes o sustitutos, en el Tribunal para la Paz con 4 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente como amicus curiae.
  - En las Salas con 6 juristas expertos extranjeros que intervendrán excepcionalmente como amicus curiae.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Acuerdo Final de Paz.

### Tipo de sanciones a imponer por esta justicia

Las sanciones que imponga el Tribunal para la Paz tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz.

**Sanciones propias:** se impondrán a quienes reconozcan verdad y responsabilidad, su función es restaurativa y reparadora frente a daño causado. Tendrán un mínimo de duración de cinco años y un máximo de ocho años. Comprenderán restricciones efectivas de libertades y derechos, tales como la libertad de residencia y movimiento. Para quienes no hayan tenido una participación determinante en los casos más graves y representativos, la sanción será de dos a cinco años.

**Sanciones alternativas:** se impondrán a quienes reconozcan verdad y responsabilidad ante la Sección de Primera Instancia, antes de proferir la sentencia. Tendrán una función esencialmente retributiva de pena privativa de la libertad de cinco a ocho años. Para quienes no hayan tenido una participación determinante en los casos más graves y representativos, la sanción será de dos a cinco años.

**Sanciones ordinarias:** se impondrán a quienes no hayan reconocido responsabilidad y sean condenados por parte del Tribunal. Cumplirán las funciones previstas en las normas penales. En todo caso, la privación efectiva de libertad no será inferior a 15 años ni superior a 20 años en el caso de conductas muy graves.

## 4.2. Mecanismos alternativos de solución de conflictos para el acceso a la justicia

El Estado colombiano tiene el compromiso de brindar a las personas el derecho a acceder a las autoridades judiciales y no judiciales para que puedan ser escuchadas, llevar su caso y conseguir una respuesta efectiva frente al mismo.

La Constitución Política de Colombia establece que uno de los fines del Estado es el de promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>63</sup>. En la misma línea, el artículo 22 contempla que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Al respecto, la doctrina ha reiterado que más que ser ausencia del conflicto, la paz y la democracia suponen el establecimiento de espacios en los que se pueda tener un manejo de las controversias que sea respetuoso de los valores de la dignidad humana, “un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro, matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo”<sup>64</sup>.

El acceso a la administración de justicia se considera un derecho esencial toda vez que se encuentra consagrado en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos<sup>65</sup>, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>66</sup> e incorporado por la Constitución Política de 1991<sup>67</sup>. Esta última presenta en su articulado inicial el listado de los derechos fundamentales inherentes a cada persona, destacando el libre acceso a la justicia como la garantía para acudir ante las autoridades judiciales competentes a solicitar su intervención para la protección y restablecimiento de los derechos vulnerados.

De igual manera, la legislación colombiana presenta varias posibilidades para que los ciudadanos solucionen de manera amigable, eficiente, eficaz y pronta sus conflictos, sin la intervención de jueces que los diriman a través de procesos judiciales.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo subraya la necesidad de continuar avanzando en la articulación entre los diferentes actores institucionales competentes en garantizar el acceso a la justicia, en un sistema de interoperabilidad de los sistemas de información adecuado y en modelos integrales de gestión y procedimientos y procesos adecuados para brindar una respuesta apropiada a la ciudadanía. Encuentra, además, una “subutilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos de manera que solamente el 25% de las necesidades jurídicas de los ciudadanos se tramita mediante arreglo directo y el 2,9% de la población acude a un centro de conciliación”.

Consciente de estos retos, el Gobierno colombiano ha venido impulsando diferentes estrategias para mejorar el acceso a la

63. Constitución Política de Colombia (1991), art. 22.

64. Estanislao Zuleta, “Sobre la guerra en Colombia: violencia, democracia y derechos humanos”, p. 109, de Rodrigo Uprimny, “Jueces de Paz y Justicia Informal: Una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones. Disponible en: [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.51.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.51.pdf).

65. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Artículo 8: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Artículo 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

66. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Artículo 14: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

67. Durante 2016 se inició la implementación del programa en 8 municipios adicionales: Itzmina, Tadó, Medio San Juan y Nóvita (Chocó); Guachené y Villarica (Cauca); Cáceres y Anorí (Antioquia).

administración de justicia por parte de los ciudadanos entre las cuales se encuentra el fortalecimiento a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece que los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos son herramientas de construcción de paz y determina que se debe aumentar su cobertura, buscando lograr un balance entre la oferta y la demanda, fortalecer la formación de los conciliadores, fortalecer el sistema de información cualificada y generar un mayor conocimiento de los ciudadanos sobre estos métodos, como un aporte contundente a la reconciliación nacional.

Por su lado, la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 hace especial énfasis en la importancia de dichos mecanismos alternativos para facilitar la respuesta justa a las controversias y su contribución a la descongestión judicial. En el componente de justicia, la estrategia contempla que se debe “promover y fortalecer la implementación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos desde un enfoque de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades”.

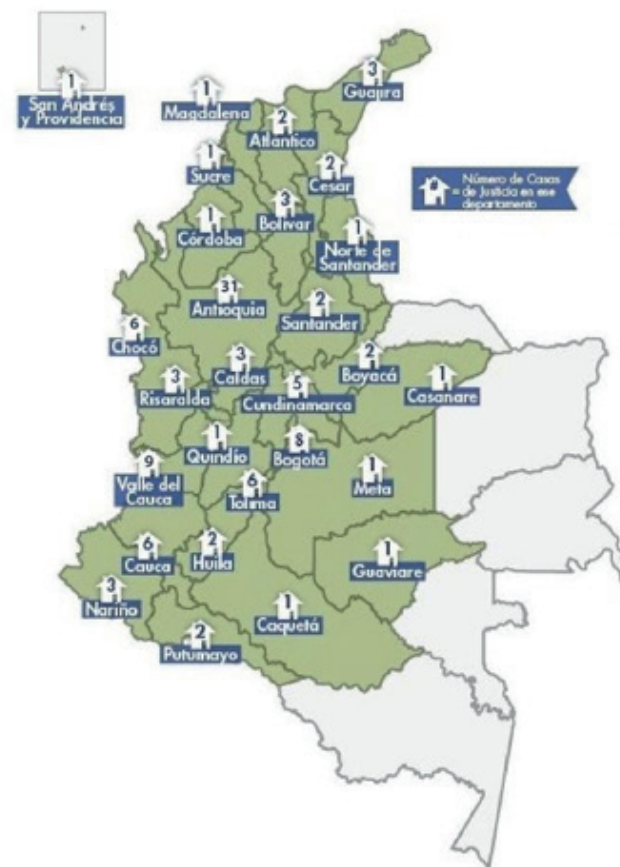
### 4.2.1. Avances más destacados en el acceso a los mecanismos alternativos

Uno de los principales avances en materia de justicia ha sido la disminución de las barreras de acceso por medio de la articulación institucional, para confluir en un solo espacio entidades de orden nacional y local, de modo que se logra un acercamiento con la población que necesita acceder a este derecho. En este sentido, es necesario mencionar los destacados avances que durante 2016 tuvieron los mecanismos alternativos para la solución de conflictos.

#### Casas de Justicia

En las Casas de Justicia confluyen más de diez entidades del nivel nacional y local, con el fin de brindar información y orientación y, de esta manera, aplicar y ejecutar mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas, se acerca la justicia a la ciudadanía, orientándola sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Mapa 02. Casas de Justicia



Fuente: Dirección de Métodos Alternativos del Ministerio de Justicia (2016).

Actualmente 108 Casas de Justicia se encuentran en operación

Están ubicadas en 90 municipios de 28 departamentos. Entre 2012 y 2016, se alcanzó un crecimiento del 33%, al pasar de 77 a 108. Durante el 2016 se pusieron en marcha cuatro Casas de Justicia, en Carmen del Darién (Chocó); Medellín (Antioquia); Cali y Pradera (Valle del Cauca). A nivel nacional, se atendieron a 322.506 personas y se cumplieron 24 Jornadas Móviles, dejando atrás barreras geográficas, económicas y de conocimiento.

### Centros de Convivencia Ciudadana

Los Centros de Convivencia Ciudadana son espacios de encuentro donde la comunidad tiene acceso a instituciones del orden local, con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia, la cultura ciudadana, la recreación, la lúdica, el respeto por el medio ambiente y el desarrollo de programas sociales.

Mapa 03. Centros de Convivencia Ciudadana



Fuente: Dirección de Métodos Alternativos del Ministerio de Justicia (Febrero 2017).

En la actualidad existen 37 Centros de Convivencia Ciudadana en operación, ubicados en 37 municipios de 18 departamentos. En ellos, durante 2016, se brindó orientación a 476.733 ciudadanos en el acceso a la justicia.

### Centros de Conciliación y/o Arbitraje

Los Centros de Conciliación Extrajudicial en Derecho y/o Arbitraje, entendidos como escenarios que utilizan herramientas alternativas, ágiles, sencillas y de bajo costo, son instrumentos desplegados por el Gobierno Nacional para aproximar la justicia a la ciudadanía. En el marco de esta estrategia, se resalta el modo en que los ciudadanos asumen la auto-gestión a la solución de sus conflictos con la mediación de un tercero, lo cual contribuye directamente a la descongestión de los despachos judiciales.

Desde el 1 de enero del año 2016, se han registrado en el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC), un total de 373 Centros de Conciliación, 11.783 conciliadores activos, 3.086 funcionarios habilitados para conciliar, 130 entidades avaladas para capacitar y 29.571 personas capacitadas para conciliar. Todo ello permitió atender 94.429 casos de conciliación.

Así mismo, se llevó a cabo la Conciliación Nacional en 32 departamentos. Para el 30 de noviembre de 2016, se habían registrado 11.855 solicitudes de conciliación, lo que incidió directamente en la disminución de demandas y/o denuncias presentadas y, por tanto, se refleja en la descongestión de los despachos judiciales.

### Justicia en Equidad

Justicia en Equidad es un programa que desarrolla acciones orientadas a transformar las relaciones de la comunidad mediante la resolución pacífica de los conflictos. En 2016, se atendieron 36.260 personas gracias a su operación en 246 municipios de 29 departamentos. En ocho de los municipios, fue de nueva implementación durante el año, mientras que en otros 36 se fortaleció el mecanismo a través de procesos de formación a conciliadores.

Actualmente, se cuenta con 8.635 conciliadores en equidad. Por esta vía, el Estado potencia los saberes y habilidades de la comunidad para que, a través de sus líderes, asuma una nueva forma de resolver sus conflictos comunitarios, utilizando el criterio de la equidad como una herramienta esencial de su aplicación, con efectos de “cosa juzgada” y “mérito ejecutivo”.

### Sistemas Locales De Justicia

Los Sistemas Locales de Justicia son una estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad para reconocer las necesidades de justicia de cada territorio y asegurar respuestas oportunas y efectivas a los ciudadanos<sup>68</sup>.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido trabajando con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la implementación y el fortalecimiento de los Sistemas Locales de Justicia en 42 municipios de siete regiones del país: La Macarena, Bajo Cauca antioqueño, Montes de María, sur de Córdoba, Pacífico nariñense, sur del Tolima y Putumayo.

Este trabajo constituye una apuesta del Gobierno para garantizar el acceso a la justicia en los municipios más afectados por el conflicto armado en Colombia: 35 de los 42 municipios cuentan con capítulos de acceso a la justicia en sus Planes de Desarrollo.

Por otro lado, se destaca la constitución de dos mesas departamentales de acceso a la justicia en Meta y Nariño, que implican articulación de las autoridades en el nivel regional. Adicionalmente, se han realizado 87 jornadas móviles de acceso a la justicia, con un total de 11.879 personas atendidas junto a USAID y se han organizado 11 ferias de paz, justicia y derechos en municipios de Putumayo y Cauca, con 6.934 personas atendidas conjuntamente con USAID y Prosperidad Social.

## 4.3. Personas privadas de la libertad

El Estado colombiano, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales que protegen los derechos humanos<sup>69</sup>, específicamente los derechos de las personas privadas de la libertad, vela por el respeto, la protección y la garantía de su disfrute, al igual que de las personas que se encuentran en libertad.

Reconociendo que todas las personas privadas de la libertad deben ser tratadas con humanidad y respeto por su dignidad, la presente sección analiza los pasos que se están dando en cuatro áreas (infraestructura, salud, alimentación y tratamiento penitenciario) para garantizar los derechos de esta población y sus avances para el año 2016.

### 4.3.1. Infraestructura

El Estado está comprometido con respetar la dignidad humana de todas las personas privadas de la libertad, y asegurarse de proveer condiciones de vida que respeten su dignidad humana. Los altos índices de hacinamiento en las instituciones penitenciarias son el mayor desafío que enfrenta el Estado para cumplir este derecho. Como muestra el gráfico 02, los niveles de hacinamiento se han mantenido por encima del 50% desde el 2012.

Con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (conocida por sus siglas, USPEC) tiene prevista la entrega de grandes obras de infraestructura en cárceles colombianas que permitirán generar 3.145 nuevos cupos. De estos, ya se entregaron 524 en 2016, correspondientes a establecimientos ubicados en Pamplona, Cúcuta (Norte de Santander), Cómbita (Boyacá), Jericó y Medellín (Antioquia).

Para 2017 se espera hacer entrega de 3.208 nuevos cupos en los establecimientos de Buga (Valle), Girón (Santander), Ipiales

68. Durante 2016 se inició la implementación del programa en 8 municipios adicionales: Itzmina, Tadó, Medio San Juan y Nóvita (Chocó); Guachené y Villarica (Cauca); Cáceres y Anorí (Antioquia).

69. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Constitución Política de Colombia (artículos 1 al 42), Ley 65 de 1993, Ley 1709 de 2014 y reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de Naciones Unidas.

(Nariño), Ibagué (Tolima), Bellavista de Medellín (Antioquia) y Manizales (Caldas). Otros 600 cupos más serán entregados en 2018 en establecimientos carcelarios de Tierralta y Guaduas. Del total de 17.697 nuevos cupos proyectados para 2021 en las cárceles del país, a la fecha la USPEC ha entregado 3.992.

### 4.3.2 Salud carcelaria

El Gobierno Nacional ha tomado las medidas necesarias para garantizar la salud en condiciones oportunas, adecuadas, eficientes y continuas, para que las personas privadas de su libertad tengan acceso a un sistema de salud digno y de calidad.

Conscientes de la necesidad de contar con una mayor cobertura frente a las necesidades médicas de la población privada de la libertad, en 2016 se contrataron más de 1.000 personas para prestar servicios asistenciales de salud en los establecimientos de reclusión, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud ; se concretaron contratos con 189 IPS en todo el nivel nacional (priorizando la red pública), para brindar atención en salud extramural ; y en el segundo semestre del año se avanzó en la contratación de la red de suministro de medicamentos a nivel nacional (por medio del contrato de fiducia mercantil suscrito con la Fiduprevisora), entre otros aspectos.

**Tabla 05. Avances en la atención en salud**

	ANTES	AHORA
Perfil	Sin perfil	Perfil epidemiológico en construcción a partir de valoraciones en medicina general de 7.445 internos y valoración odontológica de 1.657.

Reasignación de funciones	Profesionales en salud del INPEC con funciones administrativas.	272 funcionarios del INPEC con funciones asistenciales en salud (89 médicos).
Brigadas de salud	Demanda en salud desbordada.	Se han atendido 37.754 internos a través de 910 brigadas de salud.
Jornadas cívicas de salud pública	Precariedad en la oferta de promoción y prevención.	61.563 internos se beneficiaron de las 2.082 jornadas cívicas realizadas.
Recolección de residuos biológicos	13 establecimientos con recolección de residuos biológicos (9,5%).	130 establecimientos con recolección de residuos biológicos (96%).

Fuente: Primer informe semestral de seguimiento a la sentencia T-762 del 2015 presentado a la Corte Constitucional.

### Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública

Los avances en materia de fortalecimiento para la promoción y prevención de salud pública incluyen:

- **Brigadas en salud:** Se realizaron un total de 2.061 brigadas, donde se atendió a más de la mitad de los internos (77.799 de 118.532).
- **Valoraciones médicas y odontológicas:** Se llevaron a cabo 123.873 valoraciones médicas alcanzando casi la totalidad de la población y 78.164 odontológicas.

70. Según el Ministerio de Salud, la salud intra-mural "es la atención ambulatoria y hospitalaria que se realiza en una misma estructura de salud". Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/lists/faq/plan%20obligatorio%20de%20salud.aspx?paged=true&pagedprev=true&p%255fid=56&pagefirstrow=1411&view=%7B35f5ee97-7d8c-428f-ab48-d97c1c1a8399%7D>

71. Según el Ministerio de Salud, la salud extramural "hace referencia a aquellos servicios que se ofrecen a la población en espacios no destinados a salud o espacios de salud de áreas de difícil acceso, que no cuentan con servicios quirúrgicos habilitados. Estos espacios son acondicionados temporalmente para el desarrollo de las actividades y procedimientos específicos. Los prestadores que ofrecen esta modalidad, cuentan con un domicilio que permita su ubicación por parte de los usuarios y la Entidad Departamental o Distrital de Salud". Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/lists/faq/plan%20obligatorio%20de%20salud.aspx?paged=true&pagedprev=true&p%255fid=56&pagefirstrow=1411&view=%7B35f5ee97-7d8c-428f-ab48-d97c1c1a8399%7D>

- **Suscripción de contratos para la prestación integral de los servicios de salud:** Se realizó contratación entre el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL-2015 y las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud por un total de 199 contratos a nivel nacional, de los cuales 180 corresponden a IPS y 19 contratos para garantizar la atención integral en salud de la población privada de libertad.
- **Suscripción de contratos con empresas encargadas de la recolección de residuos biológicos:** Se suscribieron de manera gradual contratos con diferentes empresas encargadas de la recolección de los residuos biológicos, de manera que prácticamente el 100% de los establecimientos hoy cuentan con este servicio.
- **Traslado de internos con patologías psiquiátricas:** Tras realizar pruebas de tamizaje en 136 establecimientos de reclusión, se identificaron 11 internos con patologías psiquiátricas en los establecimientos de Calarcá, Valledupar, Cartago, Jamundí, Popayán y Armenia, los cuales fueron trasladados a los establecimientos de EC Bogotá y EPMSC Cali, en donde se dispone de Unidad de Salud Mental.

Entre otras cuestiones en materia de salud, se creó en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho el comité de seguimiento a la situación de salud de los internos catalogados como presos políticos a nivel nacional, cuya mesa se instaló en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB) con frecuencia mensual.

Por otra parte, se creó el puesto de mando unificado donde los establecimientos de reclusión registran el seguimiento diario a la prestación de los servicios de salud en línea; y se brindaron múltiples capacitaciones con el fin de brindar un mejor servicio. Así, por medio de videoconferencias se capacitó al personal de salud de los establecimientos de reclusión y direcciones regionales sobre el modelo de atención, decretos reglamentarios para salud y manuales; se elaboró un portafolio de educación a profesionales de salud para disminuir discriminación y barrera de atención para

población LGBTI; se construyó la cartilla de prácticas de salubridad e higiene pertinentes para la población privada de la libertad; y se elaboró el lineamiento de visita íntima, con enfoque de derechos humanos y salud pública.

### 4.3.3 Alimentación

El Estado está velando por suministrar una alimentación suficiente y adecuada a todas las personas que se encuentran privadas de la libertad. Con este compromiso en mente, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, en diciembre de 2015 llevó a cabo un proceso de licitación pública para el suministro de la alimentación a la población privada de la libertad, donde se realizó la adjudicación de 29 contratos que agrupan los 164 establecimientos entre Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional, Centros de Reclusión Militar y Estaciones de Policía, para dar continuidad al suministro de la alimentación durante la vigencia 2016.

En 49 establecimientos de reclusión del orden nacional se contrató el seguimiento a la prestación del suministro de alimentación al 84% de la población privada de la libertad. Para los demás establecimientos, se realiza supervisión por parte de los profesionales de apoyo técnico (contratistas) que tiene asignados la Dirección de Logística de la USPEC, conformados por cuatro ingenieros de alimentos y dos nutricionistas.

Se cuenta con el Manual de Manipulación de Alimentos para Servicios de Alimentación en Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Orden Nacional, en consonancia con la normatividad, el cual fue revisado en conjunto con profesionales de la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas, Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Protección Social, INVIMA y el Grupo de alimentación de la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC<sup>72</sup>.

72. Mediante Resolución No. 000560 de 17 de julio de 2014 se adoptó el Manual citado para efectos de ser aplicado por todos los contratistas de alimentación – USPEC.

## 4.4. Política de cero-tolerancia en relación con las “ejecuciones extrajudiciales”

La ley colombiana no contempla el delito de “ejecución extrajudicial”. Así, el conjunto de actuaciones conocidas como ejecuciones extralegales ha sido recogido en la legislación nacional a través de los delitos de homicidio agravado (en el marco de los derechos humanos) y homicidio en persona protegida (infracción al DIH). Ambos tipos contemplan penas severas y su adecuación típica por parte de las autoridades judiciales competentes, depende de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que hayan tenido lugar los hechos y las pruebas disponibles.

Colombia cuenta con una política de respeto y compromiso con los derechos humanos que irradia a todas sus instituciones y en consecuencia a la actuación de la fuerza pública. El Estado ha reconocido que se han presentado homicidios cometidos fuera de combate que han sido presentados como muertes legítimas en el marco del conflicto armado (denominados por la prensa como “falsos positivos”) que el Gobierno Nacional ha condenado enérgicamente.

El Gobierno Nacional asumió la responsabilidad de identificar sus causas y fortalecer los controles, y así verificar que el uso de la fuerza se aplique en estricto cumplimiento de las normas nacionales e internacionales. Algunas de las medidas que han sido adoptadas incluyen:

- El nombramiento de asesores jurídicos operacionales para soportar a los comandantes en la elaboración, ejecución y control de las órdenes de operaciones

- La modificación de los criterios de evaluación del desempeño de las unidades militares
- La implementación de las llamadas “15 medidas” del año 2008<sup>73</sup>.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional impartió instrucciones precisas en temas de capacitación, prevención y lecciones aprendidas, para el fortalecimiento de la doctrina militar y policial y la no repetición de ese tipo de situaciones, y tomó medidas para la judicialización de quienes incurrieron en este tipo de hechos.

### Proceso de capacitación a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional

En el año 2016 el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva “Capacitación Coyuntural y Extracurricular año 2016, para que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional de los derechos humanos y el uso de la fuerza con el acompañamiento y asesoría técnica del Comité Internacional de la Cruz Roja Colombiana”, la cual coadyuva al fortalecimiento de la política ministerial de cero tolerancia contra las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario.

En el desarrollo de estas capacitaciones se contó con el acompañamiento y asesoría técnica de diferentes entidades, durante las capacitaciones se abordaron temas de la Política Integral de Derechos Humanos, manual de derecho operacional, justicia transicional, uso de la fuerza en conflictos armados y otras situaciones de violencia, uso de la fuerza en desarrollo de operaciones contra la minería ilegal, conflictos armados y prevención y protección a comunidades vulnerables. En estas capacitaciones se contó con la participación de 3.787 miembros de la Fuerza Pública<sup>75</sup>.

73. Emitidas por el Ministerio de Defensa, estas son 15 medidas que tienen el propósito de fortalecer las políticas del Ministerio de Defensa en materia de derecho y protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario durante operaciones militares. Las medidas hacen referencia a acciones en temas de estrategia, inteligencia, instrucción, planeación, cooperación y atención de quejas de la población.

74. Comando General de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Defensoría del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

75. Comandantes de Unidades Técnicas, de Operaciones, de Pelotón, de Departamento de Policía, Oficiales de Operaciones, Oficiales de inteligencia, oficiales coordinadores jurídicos, Oficiales de derechos humanos, instructores de formación, asesores jurídicos operacionales, jueces, fiscales penales militares, inspectores delegados.

### Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación

Distintas medidas han sido adoptadas con el propósito de fortalecer la capacidad de la Fiscalía General de la Nación y la labor de investigación que esta realiza. En este orden, se ha ajustado la estructura institucional y se ha incrementado el número de funcionarios, entre investigadores y fiscales, para que cumplan las funciones asignadas.

La Fiscalía General de la Nación ha expresado que, por razones de método investigativo, la judicialización del fenómeno ha partido de los ejecutores materiales y gradualmente escala hacia niveles superiores en la jerarquía. Es por esto que, durante 2016, analistas de contexto y análisis delictual, trabajaron en la búsqueda de variables comunes entre los casos, no solo para su asociación procesal y mejor utilización de la información recaudada, sino para la identificación de patrones.

En el Informe Anual de 2016, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció el trabajo de la Fiscalía en la investigación de estos delitos. Según información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional Especializada de Derechos Humanos tiene a su cargo la mayor parte de las investigaciones por este delito. Hasta abril de 2017 se encontraban activas 2.104. Del total de investigaciones activas, se tiene la siguiente información:

**Tabla 06. Investigaciones activas**

Ley 600	Ley 906
1.326 investigaciones	747 investigaciones
Etapas de la investigación: Preliminar: 408 Instrucción: 900 Juicio: 18	Etapas de la investigación: Indagación: 610 Investigación: 60 Juicio: 77
Sentencias condenatorias: 893 contra 1.400 personas	

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

### Colaboración entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Ordinaria

En el marco de la Justicia Penal Militar no se adelantan investigaciones por casos de “ejecuciones extrajudiciales” ya que se considera que ninguno de estos hechos podría ser investigado como un acto de servicio.

El Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento de su función constitucional de dirimir los conflictos de competencia que surjan entre las diferentes jurisdicciones (artículo 256.6 de la Constitución Política), para 2016 revisó un total de 103 casos que se encontraban en conflicto de jurisdicción con relación a presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas militares y la policía. De estos casos, 89 fueron asignados al sistema de justicia ordinaria, dos casos fueron asignados al sistema de justicia penal militar, y en 12 de estos casos no se llegó a ninguna decisión.

Para el año 2017, hasta el 13 de marzo de 2017, el Consejo Superior de la Judicatura revisó un total de 30 casos que se encontraban en conflicto de jurisdicción con relación a presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas militares y la policía. De estos casos, 24 fueron asignados al sistema de justicia ordinaria, un caso fue asignado al sistema de justicia penal militar, y en cuatro de estos casos no se llegó a ninguna decisión.

## 4.5. Mirando al futuro

El acceso a la justicia forma parte fundamental de cualquier proceso de paz, como demuestran experiencias de otros países. Es a través de la reconstrucción de la verdad, la reparación de las víctimas y la ejecución de sanciones que las sociedades logran concentrarse en la construcción de un futuro nuevo.

Por eso, es fundamental que el Sistema acordado en el Acuerdo Final sea efectivo y produzca los resultados esperados. En este sentido, se está avanzando en temas esenciales como la movilización de los fondos necesarios para su establecimiento y funcionamiento; en generar la confianza de las partes, las víctimas y la sociedad en general en las estructuras creadas; en el fomento de la participación y la transparencia; y en la satisfacción de los derechos de las víctimas.

# 5

**Derechos económicos,  
sociales, culturales  
y ambientales**



Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) son derechos humanos que tienen por objeto garantizar las condiciones básicas sociales y económicas necesarias para tener una vida digna y libre. Los DESCAs protegen y garantizan, entre otros, el acceso a la educación, a la vivienda y trabajo dignos, así como a un ambiente sano.

Al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –que es el Pacto Internacional que reconoce estos derechos–, el Estado colombiano se comprometió a hacer uso máximo de sus recursos disponibles, así como a tomar todos los pasos necesarios, para progresivamente garantizar y proteger estos derechos.

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos reconoce que el respeto, la protección y garantía de los DESCAs es de vital importancia para la consolidación de una paz sostenible, porque su progresiva realización garantiza que las personas puedan desarrollar las habilidades necesarias para asegurar otros derechos y para acceder a nuevas oportunidades económicas.

El Acuerdo Final de Paz afirma que el desarrollo rural integral depende de la habilidad del Estado para garantizar la provisión de los DESCAs. En particular, el Acuerdo resalta la importancia de financiar y poner en marcha programas dirigidos a mejorar la educación, la salud, la infraestructura y la vivienda digna con un particular énfasis en las zonas rurales<sup>76</sup>.

Este capítulo evidencia los pasos que el Estado tomó durante el 2016 para proteger y garantizar el derecho a la educación, al trabajo digno, a la salud y a un ambiente sano. Seguidamente, el capítulo analiza los mayores retos que la presente administración está abordando para garantizar la realización plena de los mismos.

## 5.1. Derecho a la educación

El Estado colombiano reconoce que el derecho a la educación es uno de los derechos más importantes de los niños y niñas, que es fundamental para el desarrollo humano, social y económico y para alcanzar la paz y el desarrollo sostenible del país. El Gobierno reconoce que la educación permite el desarrollo de todas las personas como individuos y promueve el bienestar individual y social.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 67, define la educación como un derecho de todos y como un servicio público. En este orden de ideas, el Estado se compromete a garantizar el acceso continuo a la educación sin discriminación de sexo, raza, condición económica, preferencia sexual o religión.

El Gobierno cree firmemente que a través de la educación se puede crear una cultura de respeto a todos los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y que mejorar el acceso y la calidad de la educación es fundamental para que todos y todas puedan acceder a un trabajo digno.

El compromiso del gobierno para garantizar el pleno ejercicio de este derecho está demostrado en los grandes avances que han sido alcanzados en este respecto. Desde que en el 2011 se decretó la gratuidad de este derecho, más de ocho millones de niños y niñas se han beneficiado anualmente<sup>77</sup>. En el 2016 la cobertura total bruta alcanzó el 97,8%, lo que significa que el sistema está muy cercano de tener la capacidad para atender a toda la población en edad escolar<sup>78</sup>. Además, se ha reducido el porcentaje de población que no sabe leer o escribir, pasando de 8,2% en 2005 al 5,8% en la actualidad<sup>79</sup>.

76. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Acuerdo 1, 3, 4 y 5.

77. Ministerio de Educación [2017]. Rendición de cuentas, vigencia 2016. [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360118\\_recurso\\_1.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360118_recurso_1.pdf) [Consultado [23 de Consultado el 23 Junio 2017]

78. *Ibidem*.

79. *Ib*.

Los avances en la educación son en parte explicados por la mayor inversión del Estado en esta área. De acuerdo al Ministerio de Educación, “en los últimos seis años el incremento del presupuesto del Ministerio de Educación ha sido del 51%, pasando de 20,8 billones en 2010 a 31,5 billones en 2016. Durante la vigencia 2016, la ejecución presupuestal fue del 99,07%. A través del Sistema General de Participaciones (SGP), las entidades territoriales han recibido mayores recursos para la educación preescolar, básica y media. En 2010 recibieron 13 billones y en 2016 18,8 billones, lo que representa un incremento del 44% en los recursos obtenidos”<sup>80</sup>.

No obstante estos avances, se observan brechas educacionales entre zonas rurales y urbanas. El informe detallado de la misión para la transformación del campo del Departamento Nacional de Planeación (2015) y la encuesta de Calidad de Vida (2016) muestran que la tasa de cobertura neta rural de educación secundaria fue de 55%, mientras que la urbana fue de 79%<sup>81</sup>. Por otro lado, el 74,26% de las personas entre 5 y 24 años viviendo en las cabeceras asisten a educación formal, mientras que en centros poblados y rurales dispersos el porcentaje es del 68,3%<sup>82</sup>.

Uno de los desafíos para alcanzar mayores tasas de participación en la educación es la pertinencia del currículo en las zonas rurales. En 2013 (últimos datos disponibles), casi uno de cada dos jóvenes viviendo en zonas rurales reportaron que el desinterés por seguir estudiando era la mayor razón para no acudir a educación formal, mientras que en las zonas urbanas fue menos de tres de cada 10. El Departamento Nacional de Planeación explica que esta situación puede estar asociada “con información o expectativas inadecuadas sobre los beneficios que esta les puede reportar en términos del mejoramiento de sus condiciones de vida o de sus posibilidades de generación de ingresos”<sup>83</sup>.

## 5.2. Derecho a un trabajo digno

El derecho a acceder a un trabajo digno ocupa un lugar prioritario en el desarrollo de políticas públicas del país, puesto que a través del trabajo las personas obtienen los recursos necesarios para realizar sus proyectos de vida de manera autónoma. Es más, el trabajo funciona como un mecanismo de integración social y es el vehículo fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible del país.

Adicionalmente, en Colombia, hay una relación entre la seguridad social y las relaciones laborales, lo cual hace depender el hecho de que una gran parte de la población pueda gozar de sus derechos sociales básicos de un adecuado funcionamiento de los mercados laborales.

El artículo 25 de la Constitución Política reconoce el derecho al trabajo como un derecho fundamental y dispone que todas las personas tienen derecho al trabajo, así como a elegir libremente en lo que desean desempeñarse, y a condiciones equitativas y satisfactorias. La Constitución dispone que todos y todas tienen derecho al trabajo sin discriminación alguna y que es el derecho de toda persona tener una remuneración equitativa y satisfactoria que les permita acceder a una vida digna.

El compromiso para garantizar este derecho está evidenciado por los avances que se han logrado en materia de su garantía. Ciertamente, la baja tasa de desempleo muestra el éxito de las políticas públicas que ha implementado el Gobierno Nacional para la creación de empleos. Aunque la economía local se encuentra en una dinámica de desaceleración, para abril de 2017 la tasa de desempleo continuaba manteniéndose en un solo dígito (8,9%)<sup>84</sup>.

80. Ib.

81. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf> [Consultado el 23 de Junio 2017]

82. Encuesta Nacional de Vida (2016). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2016> Consultado el [27 Junio 2017]

83. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf> [Consultado el 23 de Junio 2017]

84. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf> [Consultado el 23 de Junio 2017]

Por otro lado, los datos evidencian que, aunque las políticas implementadas para incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral están teniendo un impacto tangible, las brechas de género persisten. De acuerdo con la Encuesta Integral de Hogares, en abril de 2017 la tasa de desempleo femenino fue de 9,4%, mientras que la masculina fue de 3,0%<sup>85</sup>. Aun así, es importante resaltar la disminución que se viene presentando en la tasa de desempleo femenina, que en el 2010 estaba en 15,6%<sup>86</sup>.

Algunas acciones que evidencian el compromiso del Gobierno Nacional en el diseño de políticas públicas para disminuir las brechas de desigualdad en el ámbito económico incluyen: incentivos tributarios para el empleo de las mujeres; micro-ruedas de empresas con mujeres; el desarrollo de campañas de comunicación que favorezcan la redistribución de roles y proyecten a las mujeres como motor de desarrollo; la elaboración del Plan Estratégico de Prevención de Acoso Laboral y Acoso Sexual en el Trabajo.

Mediante la certificación de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género (Sello de Equidad Laboral EQUIPARES), se reconocen las iniciativas que han emprendido 49 empresas del país vinculadas al sello en favor de la igualdad laboral entre hombres y mujeres, beneficiando de manera directa a alrededor de 75.000 trabajadoras/es y a un total de 250.000 personas aproximadamente, incluyendo a sus familiares. En 2016 se inició el Sello en zonas rurales con pequeñas organizaciones y asociaciones en Montes de María, Huila y Cesar, donde se espera trabajar con 500 productoras/es.

Mediante Resolución 758 de 2016 del Ministerio de Trabajo, se creó la Subcomisión de Género, en la Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales. Esta última está integrada por los gremios, las centrales sindicales y el Gobierno Nacional, y

es permanente. En ella, se prevé acordar acciones dirigidas a disminuir la brecha salarial y laboral existente entre hombres y mujeres.

Estos procesos se compagan con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa<sup>87</sup>, que lidera la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y que busca armonizar la protección de los derechos humanos, incluido los derechos a la igualdad y la no discriminación, con el desarrollo económico de actividades que el Estado promueve.

Así mismo, es importante anotar que aunque la tasa de desempleo rural continúa siendo más baja que la nacional (5,3%, contra 8,9%), la evidencia sugiere que las oportunidades de empleo en este sector tienden a ser más precarias. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que “este mercado [el rural] se caracteriza por los empleos de baja calidad- jornaleros, trabajadores familiares sin remuneración, inestabilidad laboral y/o estacionalidad del empleo”<sup>88</sup>.

Dicho esto, es importante resaltar la labor que el Ministerio de Trabajo ha venido adelantando para mejorar las condiciones laborales en las áreas rurales. A través de la política de trabajo decente, y en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en 2016 el Ministerio continuó con la implementación de la estrategia ‘Recomendaciones para la promoción del empleo en el marco del trabajo decente a entes territoriales 2016-2019’.

Como resultado directo de la implementación de este Plan, durante el 2016 los planes de desarrollo territoriales de 32 departamentos, 32 ciudades capitales y 59 municipios, que fueron priorizados por el Ministerio del Trabajo, incluyeron indicadores de trabajo decente. Adicionalmente, se fortalecieron técnica e institucionalmente los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo en los 32 departamentos del país<sup>89</sup>.

85. *Ibidem*.

86. *Ib.*

87. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa (2015). Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf>

88. Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf> [Consultado el 23 de Junio 2017]

90. Ministerio de Trabajo. (2017). Rendición de cuentas 2016. <http://www.mintrabajo.gov.co/rendicion-de-cuentas.html> [Consultado el 23 de Junio 2017]

### Caso de estudio: Programas “Somos Rurales”

Desde el 2014, el Ministerio de Trabajo, en asociación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, implementa el proyecto: “Somos Rurales”. Este proyecto está encaminado a promover estrategias de empleo productivo y trabajo decente para 2.830 víctimas del conflicto armado. El programa está siendo implementado en municipios que históricamente han sido vulnerables al conflicto armado, en los departamentos de Sucre, Bolívar, Cauca, Nariño, Antioquia y Arauca. A través de él, productores rurales reciben subsidios para fortalecer su capacidad de producción y empresarial. Durante el 2015, se beneficiaron 130 familias rurales víctimas del conflicto armado en el municipio La Paz (Cesar).

importantes del Estado colombiano ha sido conseguir la cobertura casi universal en materia de salud<sup>90</sup>.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Vida (2016), el 95,4% de las personas a nivel nacional manifestaron estar afiliadas al Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud. Por otro lado, la misma encuesta muestra que la afiliación al régimen subsidiado continúa siendo mayor en los centros poblados y rural disperso (81,8%), que en las cabeceras (40,4%)<sup>91</sup>. La evidencia sugiere que debido a las características laborales del sector rural –su estructura productiva, con estacionalidades y ciclos particulares, y variadas formas de vinculación a las labores propias de estas actividades– la afiliación al régimen contributivo continuará siendo menor en áreas rurales<sup>92</sup>.

Por otro lado, el Gobierno ha reconocido los desafíos existentes en el servicio continuo y adecuado en las zonas rurales de difícil acceso. El Ministro de Salud y Protección Social anotó en 2015 que en materia de equidad, uno de los mayores desafíos que tiene su Ministerio es asegurarse de que exista un modelo de atención para zonas rurales dispersas<sup>93</sup>. El Gobierno Nacional está comprometido en seguir avanzando en esta materia

## 5.3. Derecho a la salud

La Ley Estatutaria en Salud de 2015 definió la salud como un derecho humano fundamental, reconociendo que el acceso a los servicios y tecnologías esenciales es una obligación del Estado y una cuestión de dignidad humana. El Ministerio de Salud y Protección Social avanzó significativamente al respecto en el 2016 al implementar el mecanismo técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente, que permite ampliar progresivamente los beneficios del sistema.

Cabe destacar que, además de reconocer el derecho a la salud como un derecho fundamental, uno de los logros más

### Caso de estudio. Construyendo un sistema de salud intercultural

El Estado colombiano está comprometido en la reformulación de sus políticas públicas, para reconocer, proteger y garantizar el derecho que tienen las comunidades y pueblos indígenas a acceder a un servicio de salud intercultural y efectivo. Por ello,

90. Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Rendición de cuentas 2016. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-gestion-2016-rendicion-cuentas.pdf> [Consultado 27 Junio 2017].

91. Encuesta Nacional de Vida (2016). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2016> [Consultado el 27 Junio 2017]

92. Acosta O L, Botiva León M A, Ramírez J, Uribe L. La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades. 2015. [Consultado el 27 Junio 2017]. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39659/S1501025\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39659/S1501025_es.pdf?sequence=1)

93. Ministerio de Salud y Protección. (2015) Boletín de Prensa 260 de 2015. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Proximos-retos-del-sistema-de-salud.aspx> [Consultado el 27 Junio de 2017]

en 2016 el Ministerio de Salud continuó con la estructuración del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI), y con el desarrollo del marco normativo y político para el diseño de los contenidos del Sistema.

En temas prácticos, el Ministerio se enfocó en 2016 en brindar apoyo técnico y financiero para el diseño de modelos de salud propios e interculturales. El apoyo se ha brindado a los pueblos indígenas del Cauca (adscritos al CRIC), la Sierra Nevada (Kogi, Wiwa, Arhuaco, Kankuamo), Embera Chami de Caldas, Pijaos del Tolima, Awá de Nariño (adscritos a UNIPA), Resguardo Caño Mochuelo de Casanare, Hitnu y Macaguán – Arauca, Awá adscritos a CAMAWARI –Nariño, Awá adscritos a ACIPAP –Putumayo, Kofan –Putumayo, Jiw y Nukak de Meta y Guaviare, Wayuu, municipio de Maicao, Guajira (compromiso binacional), Bora, Uitoto, Muinane y Okaina, corregimiento de la Chorrera, Amazonas, Misak, resguardo de Guambía, Cauca, Pastos de Nariño, Yanacona y Totoroez del Cauca.

Así mismo, el Ministerio ha proyectado diferentes medidas dirigidas a la formación intercultural del talento humano, junto a otras entidades, dependencias, autoridades tradicionales y asociaciones indígenas, bajo los principios de igualdad y no discriminación, en alianza con pueblos indígenas, incluidos los Misak, Yanakunas, Pijaos, Embera, Yuckpa, Wiwa y Wayuu, en los departamentos del Huila, Risaralda, Cesar, la Guajira, Chocó, Córdoba, Cauca, Vichada, Guanía, Meta, Casanare y Guaviare

## 5.4. Derecho a un ambiente sano

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MinAmbiente) continúa avanzando en su compromiso de cumplir con los estándares internacionales de protección de los derechos ambientales.

MinAmbiente vela por un desarrollo ecológicamente sostenible, una educación e información clara y oportuna relacionada con el medio ambiente, una participación completa y equitativa en la toma de decisiones ambientales y una planificación de desarrollo y políticas de carácter ambiental que afecten a las comunidades a nivel local, departamental y nacional<sup>94</sup>.

A continuación se detallan algunos de los pasos que tomó MinAmbiente durante el 2016 para garantizar y proteger este derecho.

### 5.4.1. Mitigación y adaptación al cambio climático

De acuerdo al Sistema de Información Ambiental de Colombia, el país es altamente vulnerable al cambio climático. Su vulnerabilidad se debe a las características físicas, geográficas, económicas, sociales y de biodiversidad del país<sup>95</sup>.

MinAmbiente reconoce que debido a esta alta vulnerabilidad “es de vital importancia generar la capacidad de entender las consecuencias que denotan los cambios en el clima, evaluando las amenazas sobre las comunidades vulnerables, previendo los impactos sobre los territorios, ecosistemas y economías, moderando los daños potenciales, tomando ventaja de las oportunidades y enfrentando las consecuencias de un fenómeno como el cambio climático y sus impactos para el país”<sup>95</sup>.

Por eso, desde 2014 MinAmbiente inició el proceso de formulación de la Política Nacional de Cambio Climático. Esta política cuenta con una visión sectorial y territorial, para permitir una adecuada articulación de las estrategias nacionales, así como la incorporación de acciones de cambio climático en los diferentes instrumentos de ordenamiento y planificación territorial y sectorial.

Paralelamente, Colombia ha avanzado en la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), con el fin de que los actores sectoriales y territoriales identifiquen sus principales amenazas y vulnerabilidades, así como sus mayores fortalezas para trabajar articuladamente en la implementación

94. Oficio enviado por el Ministerio del Medio Ambiente a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

95. Sistema de Información Ambiental de Colombia. Vulnerabilidad al Cambio Climático. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/climaticovulnerabilidad> [Consultado 27 Junio 2017]

de políticas, planes, acciones y proyectos para reducir el riesgo a los impactos de los fenómenos climáticos en el país. A través de la implementación del PNACC se espera reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de adaptación de los sectores y territorios al cambio y variabilidad climática que tienen impactos negativos en poblaciones, sectores y ecosistemas.

En febrero de 2016 se consolidó el Sistema Nacional de Cambio climático (SISCLIMA), el cual tiene por objetivo coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de las entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro.

Por otra parte, a nivel territorial, el MinAmbiente apoyó la formulación de los Planes Integrales de Cambio Climático en seis departamentos del país: Atlántico, Magdalena, Cesar, Quindío, Santander y Cauca. También se finalizó la formulación del Plan Integral de Cambio Climático del Chocó.

Existe una relación significativa entre el territorio donde residen poblaciones vulnerables y riesgos relacionados con el medio ambiente y el cambio climático. Ciertamente, los lugares que son más vulnerables al cambio climático son también áreas que han sido tradicionalmente muy afectadas por el conflicto armado, y aquellos con más altos índices de pobreza. Así, las poblaciones que viven en estos territorios están expuestas a un riesgo mayor de ver sus derechos vulnerados, situación que se ve agravada por cambios en el medio ambiente y eventos naturales que generan desastres. Un ejemplo claro de las consecuencias se muestra en el caso de estudio ‘Cambio climático y emergencias humanitarias’ (abajo).

Esta relación indica que el gobierno nacional y los entes territoriales donde las dos vulnerabilidades coinciden, deben hacer un esfuerzo conjunto para asegurarse de mitigar los efectos del cambio climático, así como para continuar trabajando hacia la realización progresiva de otros DESCA.

### Caso de estudio. Cambio climático y emergencias humanitarias

Para 2030, el Ministerio de Ambiente estima que el 2% del total de la población se verá afectada por inundaciones, y que el Estado tendrá que invertir cerca 2,2% del PIB para mitigar el impacto social y humanitario de este fenómeno<sup>96</sup>.

El Ministerio anota que la vulnerabilidad causada por inundaciones va a ser incrementada por avalanchas, debido a la erosión de las tierras por los cultivos y ganadería intensa<sup>97</sup>.

Las inundaciones ocurridas en Chocó en octubre de 2016 evidencian las consecuencias humanitarias del cambio climático en Colombia. De acuerdo con la sala de crisis del departamento, las lluvias que tuvieron lugar entre el 18 y el 23 de octubre dejaron más de 25.000 familias damnificadas en 20 de sus municipios. Como consecuencia, la Gobernación decretó la calamidad pública en todo el departamento.

De acuerdo con la Oficina de la Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), los municipios con mayor número de damnificados fueron Alto Baudó, Litoral de San Juan, Medio San Juan y Medio Baudó. OCHA reportó que al menos 54 sedes educativas en 13 municipios sufrieron algún tipo de daño, limitando el acceso efectivo a la educación de 9.354 estudiantes<sup>98</sup>.

96. Ministerio del Medio Ambiente. Impacto Climático. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/457-plantilla-cambio-climatico-13> [Consultado 27 de Junio de 2017]

97. *Ibidem*.

98. OCHA. Flash update 2. Emergencia por inundaciones en 20 municipios del Chocó. [https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/271016\\_flashupdate2\\_inundcho-co\\_rev.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/271016_flashupdate2_inundcho-co_rev.pdf) [Consultado 27 Junio de 2017]

Este ejemplo no solo muestra la interrelación entre los DESCA, sino que también pone de manifiesto la importancia que Colombia habrá de darle a las cuestiones ambientales en los próximos años, mediante acciones que incluyan un enfoque de derechos humanos y sostenibilidad.

### 5.4.2. Protección de páramos

La legislación colombiana reconoce que los páramos representan un ecosistema de singular riqueza y que es indispensable para el equilibrio ecosistémico. Por esta razón, a través de la Resolución 769 de 2002, el Ministerio del Medio Ambiente ordenó a las Corporaciones Autónomas Regionales y Grandes Centros Urbanos, realizar un estudio del estado de los páramos en su jurisdicción. Los estudios debían anotar la ubicación, determinación de su extensión, caracterización social, económica y ecológica de los Páramos. Como resultado del estudio se ordenó la declaración de áreas protegidas o la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental, según el artículo 4, los cuales deberán determinar la zonificación y ordenación ambiental del territorio y por lo tanto el régimen de usos del suelo.

El Ministerio continúa con sus esfuerzos para garantizar la continuidad de estos ecosistemas, por lo que se habían delimitado un total de 23 páramos para julio de 2017. La última delimitación tuvo lugar ese mismo mes, cuando el Presidente de la República firmó el acta de delimitación del páramo Sumapaz.

### 5.4.3. Ordenación y manejo de cuencas hidrográficas

Los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) son el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca. El objetivo es lograr un equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos hidrográficos y la conservación de la estructura

físico-biótica de la cuencas.

A diciembre de 2016, se habían celebrado 30 convenios interadministrativos entre el Fondo Adaptación y 30 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para asegurar la implementación de acciones de ordenación ambiental y de gestión del riesgo en aproximadamente 15 millones y medio de hectáreas en 60 cuencas hidrográficas priorizadas. Así mismo, las CAR culminaron los procesos precontractuales para la contratación de consultorías para la elaboración o ajustes de 60 POMCA y avanzar en el desarrollo de los mismos.

## 5.5. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas (PNA), adoptado en diciembre de 2015, es una respuesta de Colombia a la implementación de los “Principios Rectores sobre empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar”. Colombia se convirtió así en el primer país no-europeo en adoptar un Plan en la materia.

Desde su concepción, el Plan considera importante atender las nuevas conflictividades que puedan surgir como consecuencia de la intervención de las empresas en el territorio, pero también, en la coyuntura que atraviesa Colombia, el Plan se concibe como una herramienta de construcción de paz, en donde las empresas, el Estado y la sociedad civil tienen un rol fundamental en el desarrollo sostenible de los territorios.

Para marzo de 2017, el Gobierno Nacional había identificado un avance del 59% de las 80 líneas de acción establecidas en el PNA. Uno de los principales avances alcanzados durante el 2016 y los primeros meses del 2017 ha sido la coordinación entre la nación y el territorio. Trece de los 33 Planes de Desarrollo departamentales tienen incluido el componente de derechos humanos y empresa.

A diferencia de otras experiencias internacionales, Colombia cuenta con una Comisión Asesora encargada de orientar las acciones relacionadas con la implementación del Plan,

reconocida como un novedoso y valioso elemento que favorece la participación de distintos actores sociales<sup>99</sup>.

## 5.6. Mirando al futuro

Para lograr una paz estable y duradera es necesario asegurarse de que todas las personas tengan acceso a servicios que les permitan desarrollar sus capacidades al máximo de su potencial, a trabajos que les permitan vivir dignamente, y a un sistema que les permita mantener una buena salud.

La presencia del Estado, en forma de servicios públicos mínimos para alcanzar un estándar de vida adecuado, es imprescindible para que todos y todas, pero en especial las poblaciones que han vivido en territorios altamente afectados por la violencia, se sientan protegidos y capaces de alcanzar sus metas.

Como evidencia este capítulo, el Gobierno Nacional está listo para afrontar esta situación y comprometido con la continua realización de los DESCA. Se han llevado a cabo grandes esfuerzos para que la ciudadanía pueda acceder a una educación de calidad y adecuada, que respete y promueva la identidad cultural de las minorías étnicas, así como para crear oportunidades de trabajo digno, que permita asegurar un futuro económico estable.

No obstante, hay retos que el Gobierno Nacional y los entes territoriales continúan enfrentando, como el cierre de la brecha en la garantía de los DESCA entre zonas rurales y urbanas, sobre todo en territorios que han sido tradicionalmente afectados por la violencia y que son de difícil acceso. En este aspecto, las apuestas del Acuerdo Final de Paz en materia de vías terciarias o reforma rural integral son una herramienta esencial.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional seguirá trabajando en: la ampliación de la cobertura en educación, su continuidad y calidad; la creación de trabajos dignos, con atención especial en áreas rurales; la mejora del servicio de salud, asegurándose de que las poblaciones tengan acceso a un servicio continuo y adecuado independientemente de donde vivan; y la mitigación de riesgos relacionados con el cambio climático, especialmente en regiones de difícil acceso, con altos índices de pobreza y que han sido tradicionalmente afectadas por el conflicto armado.

### Caso de estudio. Los retos particulares de la reincorporación de ex-miembros de las FARC-EP <sup>100</sup>

El 6 de julio de 2017 fueron entregados los resultados del primer censo socioeconómico de las FARC-EP. El objeto del censo, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, es identificar las características de los excombatientes de manera que sean tomadas en cuenta para su efectiva reincorporación. Se encuestaron un total de 10.015 guerrilleros, milicianos y personas privadas de la libertad, de los cuales el 77% eran hombres y 23% mujeres.

El censo muestra que la mayoría de encuestados tienen algún tipo de educación (90%)<sup>101</sup>, principalmente primaria (57%), y que el 10% no sabe leer ni escribir. En consecuencia, un desafío es alcanzar el 100% de alfabetización, para que todos tengan la oportunidad de adquirir las habilidades necesarias para realizar las labores elegidas tras su reincorporación. De acuerdo con el censo, la gran mayoría quiere estar involucrada en proyectos colectivos de actividades agropecuarias (60%), seguidos por programas de construcción y participación en mercados campesinos.

99. La Comisión Asesora es una instancia ad honorem actualmente compuesta por: un representante de las organizaciones indígenas nacionales; un representante de las expresiones organizativas afrodescendientes; un representante de la Confederación Nacional de ONG; un representante de las confederaciones de sindicatos de trabajadores; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades; tres representantes del Consejo Gremial Nacional; y un representante de las Iniciativas multi-actor. Adicionalmente, pueden acudir como invitados un representante de organismos multilaterales que desarrollen actividades relacionadas con empresas y derechos humanos y un representante designado por la comunidad internacional.

100. Universidad Nacional de Colombia. Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados Generales. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/sala-de-prensa/SiteAssets/Presentaci%C3%B3n%20rueda%20de%20prensa%20Julio%206%202017.pdf> [consultado el 12 Julio de 2017]

101. De acuerdo con el censo, el 57% de los excombatientes tienen educación básica primaria, el 21% secundaria y el 8% media vocacional y el 3% educación superior. Pero el 11% no tienen ningún tipo de educación, y el 10% no saben leer ni escribir.



Quizá uno de los retos más importantes que el censo mostró en materia de DESCA tiene que ver con la vivienda, dado que el 77% de los encuestados aseguró no contar con una vivienda para habitar. Del total, el 12% aseguró tenerla en zona rural dispersa, el 7% en cabecera municipal y el 4%, en centro poblado.

Estos resultados servirán como insumo para que el Consejo Nacional de Reincorporación continúe adoptando las medidas oportunas para la reincorporación socio-económica de los excombatientes.

A woman with dark hair tied back, wearing a red vest over a white long-sleeved shirt, is speaking outdoors. She is gesturing with her hands as if in a presentation or discussion. The background is filled with lush green foliage and trees, suggesting a natural or community setting. A white document is visible in the lower right foreground, partially obscured by the text box.

# 6

**Cultura y educación  
en derechos humanos  
como garantía para la  
sostenibilidad de la paz**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “[l]a educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”<sup>102</sup>.

En ese contexto, la educación basada en derechos humanos le permite a la sociedad reconocer valores y principios para enaltecer la dignidad y la vida de todos los seres humanos. Su propósito principal es el conocimiento, por parte de individuos y colectivos, del contenido de los derechos, lo que protegen y la forma de hacerlos efectivos, con el fin de evitar que sean vulnerados y evitar actos de discriminación.

Los proyectos pedagógicos basados en los derechos humanos contribuyen, por tanto, a la inclusión social, afianzan valores como el respeto y apuntan a la transformación social y al empoderamiento de la ciudadanía para que esta ejerza sus derechos y libertades.

El éxito de la construcción de paz, como se ha insistido en este informe, depende en gran medida de cambios culturales y sociales que únicamente pueden ser logrados a través de la educación en derechos humanos. De hecho, el Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP resalta que la educación en derechos humanos se constituye en el pilar fundamental de la construcción de una paz estable y duradera. El Acuerdo nota explícitamente que “el respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional es un fin del Estado que debe promoverse”.

En este capítulo, se abordarán las acciones que se están adelantando en materia de cultura y educación en derechos humanos, lo señalado por el Acuerdo Final y una reflexión de cierre y apuesta hacia el futuro.

## 6.1. Principales acciones en educación y cultura en derechos humanos

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ha sido uno de los principales articuladores de la promoción de la cultura

en derechos humanos como pilar fundamental en el camino hacia la paz. Como parte del proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos, la Consejería coordinó en 2016 la identificación y priorización de las líneas de acción del componente denominado ‘Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz’.

A continuación se presenta un resumen de los programas más importantes en materia de educación y derechos humanos desarrollados por diferentes entidades del Gobierno:

### Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Paz

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, iniciado en 2009, reconoce que la “educación en derechos humanos es la vía más racional y prometedora para aprender y tomar conciencia acerca de los valores y principios que enaltecen la dignidad del ser humano”. Con el fin de continuar promoviendo el respeto por los derechos de la ciudadanía, el Gobierno Nacional se comprometió, en el Acuerdo Final de Paz, con el “fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos”, entre ellos, el “fortalecimiento del proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos”<sup>103</sup>, mediante, entre otros:

- La inclusión del Acuerdo Final y del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- La articulación con los programas de promoción de cultura política democrática y participativa del Punto 2 “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, en particular para la superación de la estigmatización asociada al conflicto.
- El fortalecimiento de las medidas de educación no formal a través de la puesta en marcha de campañas públicas de reconocimiento de los derechos humanos y prevención de su violación.

102. Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 26. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

103. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 190.

En ese contexto, se viene desarrollando el documento de política pública que tiene como objetivo fortalecer ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que promuevan en los colombianos el ejercicio de los derechos humanos en la ciudadanía y la construcción de una cultura de paz.

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, como producto final de la implementación del punto 5.2.1, parte no obstante de una propuesta previamente elaborada por el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, que se realizó con el objetivo de incorporar y consolidar en la agenda pública la formación de sujetos activos de derechos que contribuyan a la consolidación de un estado social de derecho, multiétnico y pluricultural, y la construcción de una cultura en derechos humanos en el país.

A la fecha, se cuenta con un documento borrador basado en tres tipos de estrategias agrupadas en varios ejes. Son las siguientes:

- Desarrollo de pedagogías y metodologías didácticas en el sistema educativo (educación formal).
- Generación de procesos de educación para el trabajo y el desarrollo humano (educación no formal).
- Impulso e implementación el desarrollo cultural para la transformación social (información).

Por su parte, los ejes del Plan, transversales a las tres estrategias, son: articulación Nación-Territorio y coordinación interinstitucional; investigación en cultura y educación en derechos humanos y paz; procesos de formación y capacitación; estrategias de comunicación y difusión; y finalmente la evaluación y seguimiento de las acciones, programas y políticas en materia de CEDH y cultura de paz.

### Los servidores públicos, multiplicadores de información

Con el objetivo de fortalecer la función pública y asegurarse de que los servidores públicos estén capacitados ante las cuestiones socio-políticas que plantea la implementación del Acuerdo Final de Paz, en mayo de 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en alianza con la Escuela Superior de Administración Pública, publicó el Plan Nacional de Formación y Capacitación<sup>104</sup>.

Dicho plan se centra en la creación de programas de capacitación para que “los servidores públicos puedan desarrollar las habilidades, capacidades y competencias necesarias para ejercer su función en materia de paz y derechos humanos”. En este sentido, lo que se busca es que las interacciones de los servidores públicos con los ciudadanos se enmarquen en “la construcción de la convivencia pacífica y de superación del conflicto” y que su gestión esté orientada hacia la garantía de los derechos humanos de los ciudadanos.

Esta iniciativa es un paso más que se suma a la serie de capacitaciones realizadas por Función Pública a lo largo de 2016, de manera que al menos 81.773 servidores públicos recibieron información en el marco de su estrategia de pedagogía de paz.

En esta línea, otra iniciativa a destacar es el curso virtual “La Clave es Derechos Humanos”, dirigido a servidores públicos y desarrollado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos y la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia), como parte de su estrategia pedagógica. El objetivo es apoyar a los servidores públicos con herramientas en derechos humanos; identificar, con base en el contexto, los temas sensibles en las regiones del país con el fin de que los servidores públicos se especialicen en ellos; y dejar capacidades instaladas para que éstos repliquen la estrategia pedagógica.

104. Departamento Administrativo de la Función Pública y Escuela Superior de Administración Pública, Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización del Servidor Público (mayo 2017). Disponible en: [http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2017-05-30\\_Plan\\_nacional\\_formaci%C3%B3n\\_y\\_capacitacion2017.pdf/093d3b34-990c-410e-9710-e93bff210eeb](http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2017-05-30_Plan_nacional_formaci%C3%B3n_y_capacitacion2017.pdf/093d3b34-990c-410e-9710-e93bff210eeb)

### **Curso virtual y a distancia “Promoción y ejercicio de los Derechos Humanos para una cultura de paz y reconciliación”**

En alianza con el SENA, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos desarrolló este programa gratuito en línea, destinado especialmente a líderes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos. El objetivo consistía en promover una cultura en derechos humanos que suscite el respeto por estos, en todos los ámbitos cotidianos de la vida de los ciudadanos, a través de reflexiones que los formen en el empoderamiento y el liderazgo comunitario aplicado a los derechos humanos.

### **Educación para el ejercicio de los derechos humanos**

El Ministerio de Educación Nacional desde el 2010 se dio a la tarea de consolidar una educación para el ejercicio de los derechos humanos en Colombia. Este esfuerzo tiene como avances en los últimos años la publicación de material pedagógico que actualmente sirve como apoyo didáctico al abordaje de los derechos humanos en la escuela.

A partir de la firma del Acuerdo de paz en 2016, el Ministerio de Educación Nacional inició la formulación de la Estrategia Nacional de Educación para la Paz, la cual se fundamentará en el desarrollo de competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos en la escuela. El plan cuenta con una fase de diseño y formulación en el primer semestre de 2017 y una primera fase de implementación en el segundo semestre de 2017.

#### **Caso de estudio. Implementación de la Cátedra de Paz en Dosquebradas**

En mayo de 2015, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, expidió el Decreto que reglamentó la implementación de la Cátedra de la Paz en todos los establecimientos educativos de preescolar, básica y media de carácter oficial y privado. El objetivo de la Cátedra es que las instituciones involucren la paz como eje fundamental en la educación de niños y niñas.

Para promover la implementación de la Cátedra, en febrero de 2016, la delegada de la Presidencia de la República, María Teresa Ramírez Cardona, dictó el primer taller de capacitación dirigido a rectores de instituciones oficiales y privadas y en ese territorio.

Los asistentes aseguraron su compromiso para desarrollar la Cátedra en sus instituciones, y resaltaron que ellos ven esta como un instrumento de empoderamiento, tanto para estudiantes como docentes, en la construcción de la paz en cada aula de clase.

Reconociendo la importancia de las entidades territoriales en la implementación de políticas educativas para la paz, el Ministerio de Educación ha acompañado a Secretarías de Educación Certificadas en el desarrollo de proyectos pedagógicos que cuenten con un enfoque de derechos en las instituciones educativas. De esta manera, se han desarrollado proyectos con aliados como Save the Children, Ecopetrol, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Programa de Derechos Humanos de USAID en departamentos como Bolívar, Santander, Cesar, Antioquia, Cauca, Nariño, Arauca, Valle del Cauca, Guajira, Chocó y Meta.

### **Estrategia para la reconciliación y la paz territorial**

En 2016, el Ministerio del Interior presentó la Estrategia Nacional de Cultura en Derechos Humanos para la Reconciliación y la Paz Territorial. Esta iniciativa tiene un enfoque territorial diferenciado ya que reconoce que las necesidades de los distintos municipios del país en materia de promoción y protección a los derechos humanos.

En 2016, la estrategia se implementó en cinco municipios del territorio nacional, incluyendo Quindío y Armenia. Las entidades territoriales reportaron los siguientes logros:

- Ahora disponen de elementos técnicos cuantitativos y cualitativos para la caracterización y análisis de problemas relacionados con la persistencia de imaginarios y creencias que validan violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de

personas, grupos y comunidades, así como para favorecer una cultura en derechos humanos.

- Cinco organizaciones locales fueron fortalecidas en sus capacidades para el diseño de estrategias en cultura en derechos humanos.
- Se obtuvo una línea de base en materia de cultura en derechos humanos en los cinco municipios.
- Cuentan con una ruta para los próximos tres años en materia de promoción de la cultura de derechos humanos.

Caso de estudio. Fortalecimiento de las capacidades y conocimientos de reclamantes de tierras en materia de exigibilidad de derechos

La Unidad de Restitución ha venido adelantando un proceso participativo que busca, entre otros, fortalecer las capacidades y conocimientos de reclamantes de tierras en materia de exigibilidad de derechos. Durante el 2016 se adelantaron una serie de acciones, incluyendo:

- Un total de 362 actividades de capacitación para personas involucradas en procesos de restitución de tierras o interesados en los temas de la entidad.
- Audiencias de rendición de cuentas en Chocó, Cauca, Antioquia, Cesar, el Eje Cafetero, Norte de Santander, Magdalena Medio, Sucre, Bolívar y Magdalena, que contaron con la participación de 1.508 asistentes. El objetivo de estas audiencias es generar espacios de diálogo y lograr la sostenibilidad del proceso de restitución.

Adicionalmente, dentro de la estrategia de participación 2016, la Unidad de Restitución de Tierras diseñó e implementó una línea de trabajo llamada “Semillero de líderes”. Sus objetivos son fortalecer las capacidades de líderes naturales de las zonas de intervención de restitución; abrir espacios de interlocución permanente entre las comunidades y la institucionalidad; y generar mecanismos propios en las comunidades de exigibilidad de sus derechos.

## 6.2. Mirando al futuro

Enmarcados en las premisas elaboradas a lo largo de este documento, una de las mayores apuestas a futuro del Estado va dirigida a la cultura y educación en derechos humanos. Solo así se construirá una sociedad que respete y proteja la dignidad humana como valor fundamental.

El cambio de imaginarios y prácticas violentas permitirá establecer relaciones más respetuosas e incluyentes, conscientes de la diversidad que enriquece a Colombia y el espíritu de igualdad y no discriminación que debe permear el día a día.

A través de la educación en derechos humanos se fortalecen las organizaciones civiles e independientes, indispensables para construir una democracia fuerte y abierta. El empoderamiento de las comunidades e individuos, desde el aprendizaje de los derechos, ayuda a incrementar el respeto por el otro y responsabilizarse sobre los deberes que nos rigen como sociedad.

En el contexto colombiano, la promoción de una cultura de derechos humanos busca también ayudar a eliminar las causas que motivaron la guerra, aliviar las consecuencias que esta dejó y que no se repitan los horrores de la violencia. Por eso, es esencial continuar con la pedagogía del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, teniendo en cuenta que el enfoque basado en derechos humanos es un principio que rige su implementación.

Así, por ejemplo, los puntos 1, 3 y 5 relacionan el desarrollo rural integral con la provisión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En concreto, resalta la importancia de aquellos programas dirigidos a mejorar la educación, la salud, la infraestructura y la vivienda digna, con un particular énfasis en áreas rurales.

En estas zonas, miles de mujeres campesinas se han remangado para sembrar semillas, han interpretado la lluvia que sostiene las cosechas y han aprendido a identificar el tiempo propicio

para recoger los frutos. Han cultivado el campo y alimentado a familias enteras a base de empeño y coraje; y a menudo lo han hecho en tierras que no poseían, porque a la propiedad tenían acceso principalmente los hombres. Pues bien, el Acuerdo prevé medidas específicas para que ellas accedan de manera prioritaria al subsidio integral o al crédito especial para compra de tierra, entre otros aspectos. Esto, sin duda, favorecerá su independencia económica, ayudará a mejorar sus ingresos, a tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones, a cerrar las brechas de género y a reducir la vulnerabilidad en la que a menudo han vivido. Contribuirá, en definitiva, a los derechos socio-económicos de las mujeres campesinas, en condiciones de igualdad y no discriminación.

No es el único ejemplo. Durante años, en algunas de las regiones más golpeadas por el conflicto, predominó la desconfianza o el temor hasta el punto de que muchas personas se cohibieron de manifestar sus opiniones políticas, dejaron de relacionarse con unos u otros para no significarse ideológicamente y renunciaron a participar de cualquier modo en unas elecciones. Para revertir esta situación, el punto 2 del Acuerdo concibe la creación de nuevos espacios de participación y de ampliación de la democracia, a través del fortalecimiento de las organizaciones, de las circunscripciones transitorias especiales de paz, del estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política, de campañas en medios de comunicación o de la promoción de veedurías ciudadanas, por mencionar algunas. Esto significa, en

esencia, la puesta en marcha una serie de mecanismos para la protección de los derechos civiles y políticos.

Si bien estas no constituyen la totalidad de referencias a los derechos humanos en el Acuerdo Final, sí son ejemplos significativos de que el enfoque basado en derechos humanos recorre de manera transversal el texto acordado. Enmarcar este tipo de reflexiones en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Paz, como plantea el punto 5.2.1 ya mencionado, es una de las grandes tareas en materia de pedagogía, a la que el Gobierno Nacional seguirá dedicando sus esfuerzos.

Sin embargo, es necesario recordar que la cultura y la educación en derechos humanos no se circunscriben únicamente al Acuerdo Final y que deben permear a toda la sociedad. Se trata de dejar atrás la violencia como mecanismo para resolver conflictos y de adoptar nuevos valores, de abrazar formas pacíficas como única vía para solucionar las situaciones que, a diario, se presentan en la familia, el trabajo, el centro de estudios, la junta de acción comunal, el transporte o el barrio, vereda o corregimiento. Se trata de respetar el más básico derecho a la vida, de no agredir a los demás, de alcanzar entendimientos que nos permitan convivir en medio de la diversidad.

Son muchas las expectativas ante esta nueva etapa del país y, aunque el recorrido sea extenso, la protección, el respeto y la defensa de los derechos humanos son el único camino sostenible hacia la paz.



[www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co)



@ConsejeriaDDHH



Consejería DDHH



Consejería DDHH



Consejería Presidencial DDHH



Consejería DDHH



consejeriaddhh