

**TERCER CICLO**  
**EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL**  
**Aportes individuales EPU - Colombia**  
**SEPTIEMBRE DE 2017**



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

Defensoría del Pueblo de Colombia



# Informe Alternativo de la Defensoría del Pueblo de Colombia Tercer ciclo del Examen Periódico Universal - Colombia

## Sobre la Defensoría del Pueblo de Colombia.

La Defensoría del Pueblo de Colombia, de conformidad con la Constitución Política de 1991, es la entidad encargada a nivel nacional de velar por la promoción, divulgación y ejercicio de los derechos humanos para lo cual se organiza de forma desconcentrada, lo que significa que tiene presencia y ejerce competencias en todo el territorio nacional. Específicamente, cuenta con una sede central en la ciudad de Bogotá y con treinta y seis Defensorías Regionales ubicadas en las capitales de los treinta y dos departamentos del país; y otras cuatro sedes adicionales en regiones o ciudades donde la situación de derechos humanos tienen unas características especiales (Bogotá, Magdalena Medio, Urabá y Ocaña).

Por lo anterior la Defensoría del Pueblo de Colombia ha sido acreditada como Institución Nacional de Derechos Humanos 'status A' por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de conformidad con los 'Principios Relacionados con el status y las Funciones de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos'

## INTRODUCCION

El presente documento ha sido realizado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, con la colaboración de las Defensorías Delegadas encargadas de las siguientes temáticas: Infancia, la juventud y adulto mayor; orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado interno; prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas; asuntos constitucionales y legales; derechos de la población desplazada; derechos de las mujeres y asuntos de género; indígenas y minorías étnicas y derechos económicos, sociales y culturales.

A lo largo del documento se desarrollarán tres grandes líneas temáticas signadas por el escenario de construcción de paz que actualmente atraviesa el país, la situación a la cual se encuentran expuestos defensores/as de derechos humanos y líderes/as sociales, y la necesidad de profundiza el conocimiento y los compromisos que tienen las empresas con los derechos humanos. Lo anterior dada la coyuntura actual en el país y el trabajo desarrollado por la Defensoría del Pueblo en el marco de las líneas temáticas anteriormente mencionadas.

### I. CONSTRUCCIÓN DE PAZ

#### 1. Acuerdos de paz y terminación del conflicto armado con grupos armados.

La Defensoría del Pueblo desde su creación, y aún en medio del conflicto armado, ha trabajado por la realización del derecho a la paz mediante el cumplimiento de su deber de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación tanto de los derechos humanos como la observancia del Derecho Internacional Humanitario. La suscripción del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que fue acordado con el propósito de generar las condiciones necesarias para la construcción de una paz estable y duradera entre el gobierno nacional y las FARC-EP, es un resultado que impacta directamente este propósito perseguido por años y exigirá el concurso del Estado, los ciudadanos y la comunidad internacional, porque como lo proclama la Declaración de Oslo, para todos es un deber contribuir al mantenimiento y a la construcción de la paz interna así como «favorecer el desarme y oponerse por todos los medios legítimos a los actos de agresión y a las violaciones sistemáticas, masivas y flagrantes de los derechos humanos que constituyen

una amenaza para la paz». La Defensoría del Pueblo, bajo este mismo razonamiento, saluda el reciente acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades alcanzado con el ELN y alienta a las partes a llegar prontamente a un acuerdo definitivo para dar por terminado dicho conflicto.

Se hace necesario en este escenario fortalecer las capacidades institucionales de la Defensoría del Pueblo en el marco de la construcción de paz, en especial el acompañamiento a la implementación temprana de medidas derivadas del proceso de paz, con el objetivo de impulsar actos que busquen la convivencia pacífica en los territorios afectados históricamente por el conflicto armado interno.

La implementación del Acuerdo Final, si bien no es la solución integral de la situación de derechos humanos del país, sí es una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado colombiano para hacer frente a un legado de violaciones que, en razón al conflicto armado, han marcado la historia contemporánea del país. Es por esa razón que la Defensoría del Pueblo, como institución nacional de derechos humanos de Colombia, se encuentra comprometida en este propósito y ha dispuesto todos sus esfuerzos institucionales para lograr las transformaciones sustanciales que demanda el escenario de construcción de paz consignado en el Acuerdo Final y los eventuales acuerdos que se alcancen con el ELN.

Particularmente, en relación con su implementación, la Defensoría del Pueblo parte de tres corolarios. El primero, es que éste es un Acuerdo construido sobre la necesidad de que el Estado colombiano dimensione sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos como fundamento de una paz estable y duradera, entendida no solo como el silencio de los fusiles, sino también como la erradicación de las causas que han dado lugar al conflicto armado interno. Es decir, los derechos humanos como medio para superar el conflicto armado, pero asimismo su efectividad como el fin que persigue el propósito de restaurar una sociedad descompuesta por la violencia. El segundo corolario, expreso además en el Acuerdo Final, es el de incorporar a la actividad estatal los estándares contenidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esto implica, en esencia, que las acciones dirigidas a la implementación del Acuerdo Final sean respetuosas y desarrollen las obligaciones adquiridas internacionalmente por el Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Y el tercer corolario, consecuencia de lo anterior, es que la Defensoría del Pueblo como la institución nacional de derechos humanos del país, tenga que asumir un rol proactivo para que el propósito que persigue el Acuerdo Final se haga realidad. Esto es, además de profundizar sus acciones habituales de promoción de los derechos humanos, desplegar una estrategia integral para atender, orientar y asesorar a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio de los derechos comprometidos en la implementación del Acuerdo.

En suma: la Defensoría del Pueblo entiende que la implementación del Acuerdo Final le impone al Estado colombiano poner como centro y objetivo de su agenda pública la puesta en práctica de los derechos humanos como pilar fundamental de la construcción de paz,

razón por la cual velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, competencias que le son confiadas por la Constitución, está en el primer orden.

Ahora bien, una de las evaluaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo es que más allá de los acuerdos donde explícitamente se contempla su intervención, el mandato constitucional y legal de atender, orientar y asesorar a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio de los derechos, va a llevar necesariamente a que la institución nacional de derechos humanos se haga presente en la implementación de todas las medidas del Acuerdo Final y el eventual acuerdo con el ELN, como la articuladora entre los destinatarios de las medidas y las autoridades públicas. Es decir, la Defensoría del Pueblo comprende que en la medida que el Acuerdo Final es en esencia un acuerdo sobre acceso a derechos humanos, la Defensoría será en el territorio el engranaje para apoyar a las personas en el acceso a toda esa oferta institucional.

En síntesis, la Defensoría del Pueblo se encuentra en completa disposición para volverse un actor esencial en el escenario de construcción de paz y hace un llamado al Gobierno nacional para robustecer y fortalecer la institución nacional de derechos humanos desde el punto de vista operativo e institucional.

## 2. Víctimas de desplazamiento forzado.

En Colombia siete millones doscientos cuarenta y tres mil ochocientos treinta y ocho (7.243.838)<sup>1</sup> personas son víctimas de desplazamiento forzado interno, entre las que se cuentan diecisiete mil cuatrocientas setenta y siete (17.477) personas víctimas que se encuentran residiendo en el exterior. A agosto 30 de 2017 se han realizado diez mil ochenta (10.080) declaraciones<sup>2</sup> de víctimas residentes en el exterior en aproximadamente 43 países<sup>3</sup>, aunque cabe señalar que según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR más de 360,000 personas víctimas cruzaron las fronteras del país.

Este contexto conlleva a retos importantes hacia la búsqueda de garantías para Connacionales Víctimas en el Exterior, y de los Refugiados Colombianos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la ex guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el inicio del diálogo con el autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), toda vez que pueden generar un escenario que incentive el retorno de las personas víctimas residentes en el exterior. En este sentido, es necesario que el Estado Colombiano genere espacios de integración local para que los Refugiados y Connacionales Víctimas en el Exterior puedan retomar su proyecto de vida en condiciones de seguridad y dignidad, independientemente de su estatus de protección.

---

<sup>1</sup> A corte 1 de agosto 2017, según el Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

<sup>2</sup> Siendo en este orden los diez países donde más se han recibido declaraciones: Ecuador, Venezuela, Canadá, EEUU, España, Panamá, Costa Rica, Chile, Suecia y Francia

<sup>3</sup> A corte 31 de agosto 2017, según el Registro Único de Víctimas (RUV), Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

El Estado Colombiano avanzó en este sentido a través de la Ley 1448 de 2011 en la cual se reconoció a las víctimas domiciliadas en el exterior. En la implementación de la Ley se estableció el procedimiento para el registro<sup>4</sup> y se diseñó la ruta de atención y reparación para Connacionales Víctimas en el Exterior, que incluye también a los Refugiados Colombianos. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha conocido que el acceso al registro y por ende a la ruta de atención y reparación presenta especiales barreras de acceso para las víctimas domiciliadas en el exterior. Se enuncian algunas de las dificultades conocidas a continuación:

- a. *Retrasos en la coordinación institucional:* Algunas entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Relaciones Exteriores tardaron en coordinarse en los temas relacionados a infraestructura y presupuesto necesarios para que los consulados prestaran sus servicios para la toma de declaraciones en el marco de la Ley 1448/2011, lo cual afectó el acceso al registro de forma efectiva. Así mismo, se presentaron retrasos en la difusión de manera suficiente, en relación a la información sobre los derechos de las víctimas domiciliadas en el exterior.
- b. *Dificultades en el acceso a la asesoría y orientación:* Un número significativo de víctimas domiciliadas en el exterior viven en zonas alejadas, de frontera y/o de difícil acceso, lo que hace que desplazarse a los consulados con éste fin sea complicado. Aunque la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) realizó brigadas móviles en la frontera de Ecuador con Colombia, estas no fueron suficientes considerando la demanda de este servicio.
- c. *Tiempos limitados para el registro de víctimas domiciliadas en el exterior:* Uno de los mayores obstáculos para las víctimas domiciliadas en el exterior, fue el plazo para declarar ante los consulados, considerando que el plazo para declarar hechos ocurridos entre 1985 y el 10 de junio de 2011 expiró el 10 de junio de 2017. Por ende las víctimas que declaren de forma extemporánea solo acceden al derecho a la reparación simbólica.
- d. *No Inclusión de algunas declaraciones de víctimas domiciliadas en el exterior:* En el marco de la implementación de la Ley de Víctimas (Ley 1448/2011), se evidenció que muchas personas víctimas debieron radicarse en el exterior sin tener la posibilidad de tramitar su condición de refugio o poner en conocimiento del Estado Colombiano su situación de víctima. Así una vez presentaron la declaración en el marco de dicha ley, estas fueron rechazadas (no Incluidas) toda vez que el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, que refiere el concepto de “víctima” no se especificó la posibilidad extender esta clasificación a las personas que siendo víctimas del conflicto armado interno tuvieron que salir del país para salvaguardar su vida e integridad.

A las dificultades para acceder al registro, se presenta la situación relacionada con la reclamación de restitución de tierras y la atención en el marco del retorno desde el exterior, toda vez que el Estado Colombiano ha definido que se debe contar previamente con un concepto de seguridad que las autoridades están tardando meses en otorgar. Esta situación se ha identificado especialmente en el caso de víctimas domiciliadas en Venezuela, que están retornando al país.

Se puede concluir que actualmente el Estado Colombiano presenta fuertes barreras de acceso para que los refugiados y Connacionales Víctimas Domiciliadas en el Exterior

<sup>4</sup> Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Artículo 27.

tramiten su solicitud de registro, asistencia, atención y accedan a una reparación integral.

Para la Defensoría del Pueblo, en términos de implementación de las políticas públicas se muestra una baja capacidad de las instituciones estatales para hacer presencia permanente en las zonas rurales con mayor afectación por el conflicto armado y otras formas de violencia organizada<sup>5</sup>. Si bien se han fortalecido algunas instituciones en perspectiva de la implementación del Acuerdo de Paz (Agencia de Renovación del Territorio, Agencia de Desarrollo Rural, Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos), dicho fortalecimiento apenas ha permitido hacer presencia en las cabeceras municipales, algunos corregimientos y sólo marginalmente llegar a las zonas rurales. Para el caso de las entidades responsables de liderar e implementar acciones de prevención, protección y atención a la población desplazada y en riesgo (Unidad para las Víctimas, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior) el año 2017 ha mostrado una menor capacidad presupuestal e institucional para hacer presencia en zonas rurales, lo cual contrasta con el crecimiento de la violencia y los riesgos a la población en diferentes regiones del país donde se requiere brindar atención oportuna a miles de personas en situación de confinamiento y de riesgo de desplazamiento<sup>6</sup>. En suma, la presencia de las instituciones gubernamentales de carácter civil en zonas rurales afectadas por el conflicto armado es marginal y esporádica, salvo por algunos programas especializados como es el caso de las Unidades Móviles y estrategia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y proyectos descentralizados como IRACA (Generación de Ingresos orientado a grupos étnicos) y Familias en su Tierra FEST del Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Así mismo, dicha presencia institucional en zonas rurales y en municipios alejados sigue caracterizándose por la falta de articulación y coordinación inter e intra institucional, lo que genera desgaste en las comunidades y bajo impacto en términos de goce efectivo de derechos, incluso cuando en decisiones judiciales<sup>7</sup> se ordena la acción de diferentes entidades del Estado y del Gobierno para salvaguardar la vida, libertad, integridad y la protección de territorios colectivos y campesinos.

En este sentido se aprecia que existen aún grandes vacíos en materia de atención, reparación integral y restitución de tierras a la población víctima del conflicto armado de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 y 4635 de 2011. Cabe destacar que hay avances mínimos en los procesos de indemnización, reparación colectiva y restitución de tierras, de acuerdo a lo establecido en el último informe de la Comisión Lega de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 y a los Decretos Ley Étnicos. En todos los casos, las entidades del Estado manifiestan no poder hacer presencia efectiva en las zonas rurales porque no cuentan con presupuestos suficientes.

---

<sup>5</sup> Además de lo documentado directamente por la Defensoría del Pueblo, cabe mencionar que la Honorable Corte Constitucional, en el Auto 373 de 2016, estableció un diagnóstico detallado respecto del diseño e implementación de las políticas públicas de retornos, reubicaciones, atención humanitaria, prevención y protección, dando cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos respecto de la garantía de derechos de la población desplazada forzosamente, en el cual se pone de presente la baja capacidad del Estado para hacer presencia efectiva en las zonas rurales.

<sup>6</sup> Para una mayor ilustración de esta afirmación, la Unidad para las Víctimas (UARIV), tiene un presupuesto tan limitado que sus funcionarios no pueden realizar comisiones de más de 2.5 días, como ha sido manifestado por dicha entidad en múltiples reuniones interinstitucionales de carácter oficial. Esto plantea un problema primordial para lograr presencia institucional en los territorios más gravemente afectados por el conflicto y armado, toda vez que estas comunidades se encuentran en zonas de difícil acceso (por la falta de infraestructura vial, único acceso por vías fluviales, taponamiento de caños y ríos, zonas de frontera), a varias horas de camino y distantes de las capitales departamentales en donde se ubican las instituciones del orden nacional y departamental, lo cual ha sido un factor importante en las condiciones de marginalidad y abandono que caracterizan las zonas afectadas por la guerra.

<sup>7</sup> Como Sentencias de la Corte Constitucional, Medidas Cautelares en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Medidas Cautelares en el marco del proceso étnico de restitución de derechos territoriales.



En lo que respecta a la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional), en términos generales la presencia en zonas rurales se ha concentrado en brindar seguridad perimetral y control de las zonas donde se ha dado el proceso de concentración y transición a la vida civil de las FARC. Sin embargo en el último año, en algunos territorios que fueron dejados por estructuras armadas de las FARC, comenzaron a ser ocupados y disputados por otras organizaciones armadas con una alta capacidad operativa como el ELN, el EPL y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (llamadas por el Gobierno como Clan del Golfo) entre otros grupos armados ilegales. Se pueden identificar procesos de expansión y ampliación del control de estos grupos armados en zonas de frontera como el Bajo Atrato (ríos Truandó, Cacarica, Salaquí), el Darién Chocoano en la frontera con Panamá; el corredor fronterizo de Cúcuta, Puerto Santander y Tibú en la frontera con Venezuela y la zona de Alto Mira en la frontera con Ecuador. Especialmente hay que mencionar que se presentan disputas entre grupos ilegales en zonas como la Serranía del Baudó (Juradó, Nuquí, Bahía Solano, Alto, Medio y Bajo Baudó), la cuenca del río San Juan, la Costa Pacífica Caucana, el Sanquianga, Telembí y Tumaco en Nariño, la zona sur del departamento de Córdoba (Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y Juan José), el Bajo Cauca Antioqueño, el Sur de Bolívar, la Mojana Sucreña y la Orinoquía (Sur del Meta, Vichada y Guaviare); zonas que se caracterizan por el interés en el desarrollo de economías extractivas a gran escala, explotación agroindustrial, minería ilegal, cultivos de uso ilícito, negocios con la acumulación de tierras, y tráfico de drogas. Es importante destacar que en algunas zonas como el Bajo Atrato, el Baudó, el San Juan y la costa Nariñense continúa presentándose la instalación de minas antipersonal. Todo lo anterior se ha traducido en desplazamientos forzados masivos e individuales, y confinamientos, entre otras violaciones a los derechos humanos e infracción al DIH<sup>8</sup>.

Las acciones de grupos armados en amplios territorios han generado nuevos escenarios de riesgo y afectaciones humanitarias, la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada ha registrado entre enero y el 31 de Agosto de 2017 la ocurrencia de 36 eventos de desplazamiento forzado masivo en el Pacífico (Chocó, Valle, Cauca y Nariño), Norte de Santander, Sur de Córdoba, y Antioquia, donde han sido desplazadas 1832 familias (6702 personas). De acuerdo al Sistema de Alertas Tempranas entre Enero de 2016 y Agosto de 2017 habrían sido asesinadas 192 personas, por diversos procesos organizativos y comunitarios (líderes de víctimas, reclamantes de tierras, lideresas de mujeres, miembros de comunidades indígenas, defensores/as del medio ambiente, sindicalistas, estudiantes, líderes de población LGBT), lo cual indica la diversidad de los riesgos en los territorios.

### 3. Niños, Niñas y Adolescentes - NNA

La Defensoría, en el marco de sus competencias legales y constitucionales respecto a la promoción y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes -NNA-

---

<sup>8</sup> Por otra parte, persiste en múltiples regiones del país (i.e. Chocó, Antioquia) la percepción de una parte de la ciudadanía sobre la existencia de fenómenos de omisión, connivencia y colaboración entre miembros de la Fuerza Pública y Grupos Armados Ilegales Post Desmovilización de las AUC. Esto debido a: 1) Que se han advertido y alertado riesgos por la acción de estos grupos que finalmente se materializan; 2) La movilidad de estructuras armadas en zonas donde hay presencia de la Armada y el Ejército Nacional; 3) Las acciones violentas en cabeceras municipales (homicidios selectivos, violencia contra las mujeres, reclutamiento forzado); 4) Las dificultades de acceso a la justicia por el temor generalizado a denunciar hechos de violencia y amenazas, toda vez que las denuncias son rápidamente conocidas por los actores armados ilegales; 5) Los controles de facto sobre la población y sus instituciones por parte de los Grupos Armados Post Desmovilización de las AUC.

víctimas del conflicto armado interno, en especial de aquellos que han sido reclutados por grupos armados ilegales, ha elaborado dos informes defensoriales que han identificado las dificultades en la respuesta institucional para lograr la protección integral de sus derechos<sup>9</sup>.

De otra parte, en atención a que el proceso de salida de los adolescentes de los campamentos de las FARC - EP se ha dado en el marco de un escenario político y normativo específico, se debe entender que el proceso legal que se le aplica debe ser el que se encuentra contemplado en la normatividad vigente, es decir, el de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la adolescencia) y el de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y las demás recientemente expedidas en aplicación de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC.

La Defensoría ha considerado adecuado trasladar las declaraciones que rindan los adolescentes para ser inscritos en el Registro Único de Víctimas de manera inmediata por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para evitar situaciones que puedan poner en riesgo la seguridad y la oportunidad para su inclusión urgente en el mismo. Asimismo hemos requerido que tales solicitudes sean evaluadas por un equipo que tenga en cuenta las particulares y condiciones en que se encuentran quienes declararon, pues se trata de sujetos de especial protección constitucional.

Se logró detectar que existe consenso entre los operadores y las instituciones responsables de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de los adolescentes que abandonan los campamentos de las FARC, en que para evitar situaciones de ansiedad en los adolescentes por la cantidad de información dispersa que puedan recibir, el trabajo debe ser coordinado por parte de las instituciones y organizaciones veedoras de la sociedad civil responsables de la garantía y respeto de sus derechos humanos.

Se estableció que en el marco de la salida de los menores de edad de los campamentos de las FARC - EP, han salido algunas personas que originalmente se consideraban menores de edad, pero se ha establecido su condición de adultos lo cual genera obligaciones adicionales por parte de la institucionalidad y las FARC.

En términos generales, se ha identificado una gestión ágil y oportuna por parte de las defensorías de familia y de los equipos que se encuentran operando los centros de acogida, frente a la activación de las rutas definidas para la identificación plena del grupo de adolescentes a través de la Registraduría, la valoración del nivel educativo, el registro en el sistema de salud y el respectivo acercamiento familiar como elementos esenciales del programa “Camino Diferencial de Vida”, creado en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz (Punto 3.2.2.5.).

Sin embargo, se hace necesario que los términos en los cuales se tiene acceso a dichas garantías, sean reducidos al mínimo posible, en la medida en que se estableció que el acceso al derecho a la salud se llevó a cabo con los nombres que tenían en el momento de su estadía con el grupo y al darse la plena identificación por parte de la Registraduría del

---

<sup>9</sup> Estos informes pueden descargarse a través de los siguientes links:  
<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/informedefensorialreclutamiento.pdf> y  
[http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeCompleto\\_Justiciatransicional.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeCompleto_Justiciatransicional.pdf)

Estado Civil, ello ha generado dificultades de acceso a medicina especializada y a exámenes diagnósticos.

De la misma manera se hace indispensable que se adelanten las gestiones tendientes a que las Secretarías de Educación departamentales concernidas, procedan a la brevedad posible a la certificación de los niveles de estudios acreditables para todos ellos, a fin de que puedan continuar sin tropiezos su proceso de educación.

Respecto de la garantía del derecho a la unidad y la armonía familiar se han detectado dificultades en la respuesta estatal debido a que las familias de las que provienen los adolescentes y jóvenes, en algunos casos numerosas, residen en sitios demasiado apartados y no es fácil ni el transporte ni la posibilidad de estadía más allá de un día en los lugares en los que se concreta la misma. De la misma manera, dificultades para proceder a la reintegración familiar por motivos de seguridad, lo cual exige que el programa disponga de todas las modalidades al alcance para apoyar el camino diferencial de vida de los adolescentes y sus familias.

Se estableció que en algunas ocasiones los funcionarios de la Registraduría al encontrar dos registros de los jóvenes, decidieron darle validez al que le hace parecer mayor. En este sentido se considera que se debe preferir la situación que más favorezca al adolescente y solamente en el evento en el que se demuestre lo contrario, darle validez al que acredita mayor edad de conformidad lo que establece el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Especialmente en San José del Guaviare existen problemas de seguridad debido a que en la zona se encuentra la disidencia de las FARC, lo que ha generado dificultades para los encuentros con las familias porque algunas viven en las zonas donde hay presencia de este grupo. En el mismo sentido se hace muy complicado el ejercicio de los demás derechos por parte de los menores de edad que han abandonado dicho grupo armado.

De la misma manera la Defensoría del Pueblo ha logrado encontrar situaciones que permiten advertir que las vulneraciones propias del conflicto armado siguen teniendo como principales víctimas a los menores de edad. Situaciones como el desplazamiento forzado, el reclutamiento ilícito, las desapariciones forzadas, los asesinatos, las agresiones sexuales, los confinamientos, entre otras, han seguido teniendo suceso en el país, especialmente en aquellos lugares en los cuales las FARC se desmovilizaron y la presencia estatal no ha sido suficiente ni ha tenido la capacidad protectora que los instrumentos internacionales le otorgan.

En lo que hace referencia a la Convención de Ottawa sobre las minas antipersonal y a las municiones sin explotar, el país ha venido avanzando de manera importante en dos aspectos: la educación para la prevención de sucesos relacionados con el tema y el desminado humanitario. Sin embargo, el hecho de que ninguno de los actores armados haya tenido la suficiente precaución de mapear los lugares en los cuales sembró artefactos de tales características, así como el elevado número de ellas que fueron sembradas, hace muy dispendiosa su erradicación.

#### 4. Violencia sexual y violencia contra la mujer.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 incorporó el enfoque de género, de manera expresa y con acciones específicas. En el marco de este Plan, en el 2012 el gobierno

nacional expidió la Política Pública para la Equidad de la Mujer; se aprobaron los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social para la articulación de acciones institucionales dirigidas a hacer realidad esta política (CONPES social 161 de 2013), y para brindar atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado (CONPES 3782 de 2013).

A pesar de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es menos progresivo. Bajo este plan, y por medio del Decreto 1649 de 2014, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer deja de ser Alta Consejería, pasando a ser Consejería, lo cual se traduce en una capacidad presupuestal más reducida. De acuerdo con el Consejo Nacional de Planeación<sup>10</sup>, en este Plan no se evidencia la incorporación del enfoque de género, no existen diagnósticos, ni metas desagregados y se dificulta el diseño de políticas desde la equidad para la igualdad de género. Tampoco se incorporaron las recomendaciones de los organismos internacionales especializados (CEDAW - Recomendación 30).

A nivel legislativo, se expidió la Ley 1719 de 2014 para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial las del conflicto armado. Al respecto la Defensoría del Pueblo tiene las siguientes consideraciones:

- a. En el marco de esta ley, se crea y pone en funcionamiento el Comité Nacional de seguimiento, el cual se reúne entre 3 o 4 veces al año para evaluar el cumplimiento de la misma. Este es liderado por el Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008, conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Consejería para la Equidad de la Mujer, representantes de Organizaciones de Mujeres y la Defensoría del Pueblo.
- b. Respecto a los sistemas de información, se creó el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género -SIVIGE-, cuyo objetivo es el de disponer de información estadística sobre las violencias de género, para apoyar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos de las mujeres. A pesar de que este sistema busca la interoperatividad de los sistemas de información de diferentes instituciones, dicho sistema no ha podido ser implementado, por la desarticulación que se presenta entre las instituciones que son fuentes de información y la dificultad que se ha evidenciado para armonizar los diferentes sistemas de información.
- c. En lo referido al acceso a la justicia, la Fiscalía General de la Nación ha diseñado protocolos y documentos con lineamientos para la investigación y debida diligencia desde el nivel central. Sin embargo persisten las dificultades a nivel local, por las limitaciones en los equipos y presupuestos del nivel territorial.
- d. En salud, además de contar con la Resolución 459 de 2012 para las víctimas de violencia sexual, se han diseñado diferentes mecanismos e instrumentos dirigidos a la cualificación en la atención integral. Aún no se cuenta con los recursos para hacer seguimiento e impulsar su implementación a nivel territorial.
- e. En los casos de protección para víctimas de violencia sexual, la Fiscalía diseñó un programa que ha empezado a operar de manera positiva, pero que tiene una capacidad limitada. Este se activa desde el nivel central, por lo que muchas de las víctimas que están en territorio no tienen acceso. Otros mecanismos de protección

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Planeación. Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo País”, en <https://goo.gl/S6R97D> (Consultado por última vez el 8 de septiembre de 2017)

para mujeres víctimas, actualmente no están operando como se esperaría, tal es el caso de las medidas de protección establecidas por la Ley 1257 de 2008 donde continúan existiendo graves dificultades en su oportunidad y pertinencia. Existe una desarticulación de estas medidas con las de atención (alojamiento, alimentación, subsidio de transporte), lo cual restringe la capacidad de las mujeres para el restablecimiento integral de sus derechos. También continúan las limitaciones en los esquemas y mecanismos de protección diseñados por el gobierno (Unidad Nacional de Protección) para mujeres lideresas y defensoras de DDHH.

- f. El Ministerio de Defensa y las Fuerza Armadas han realizado algunas acciones dirigidas a la prevención y atención de violencia sexual. Sin embargo, estas continúan siendo puntuales y no logran impactar suficientemente, de tal manera que se siguen presentando casos de violencia sexual, incluso en las zonas donde existe presencia del ejército en cumplimiento de los Acuerdos de paz firmados con las FACR-EP.

Finalmente, en cuanto a la respuesta para las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, tal como se informó a la Corte Constitucional en el seguimiento del Auto 316 de 2016, existen limitaciones respecto de la idoneidad, eficacia y pertinencia de las medidas adoptadas para salvaguardar los derechos fundamentales de las mujeres incluidas en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. Especialmente en su derecho a la salud y a la reparación integral.

De los 1.030 casos identificados por parte del Ministerio de Salud, entre el año 2009 y 2015, 886 mujeres recibieron alguna atención física (no necesariamente vinculada con los hechos victimizantes), 413 salud oral, pero solamente 78 recibieron atención por salud mental y psicosocial (8,6%). En este sentido se nota lo siguiente:

- a. Por parte del programa para la atención psicosocial de víctimas -PAPSIVI-, entre el 2014 y 2015 solamente recibieron atención individual 59 mujeres (5,7%) y 181 (17.5%) participaron de la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE).
- b. En la atención en salud, aún no se incluyen algunas acciones referidas a la recuperación de cicatrices (incluso aquellas existentes a nivel vaginal) por considerar que son procedimientos meramente estéticos.
- c. En 382 casos se realizó la valoración de carencias vitales, encontrando en 205 casos carencias leves, graves y extrema por lo que les fue asignado un turno para la atención el cual puede tener una espera de 2 a 3 meses. De esta manera las mujeres continúan sintiendo que la sobrevivencia y acceso a un mínimo vital es una cuestión que depende de ellas, más que una respuesta del estado.
- d. Los tiempos para el acceso a la reparación continúan siendo sumamente prolongados, de tal manera que cuando reciben la ayuda del estado, muchas mujeres ya adeudan estos recursos.

## 5. Víctimas del conflicto armado interno.

El pasado 18 de agosto de 2017 las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 y a los Decretos Leyes 4633, 4634, 4635, de 2011, integradas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y Representantes de las Víctimas, hicieron entrega al Congreso de la República de los informes de seguimiento a la política de atención y reparación integral a víctimas étnicas y no étnicas en cumplimiento de la obligación consagrada en las citadas normas.

En estos informes se concluye que a pesar de los avances registrados, a escasos 4 años de terminar la vigencia de la Ley y los Decretos Leyes, persiste el grave incumplimiento en la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral, así como lo relacionado con el derecho a la participación, y la restitución de derechos territoriales. El panorama es aún más preocupante frente a la garantía de los derechos de las víctimas étnicas, pues la estructura institucional no responde a sus necesidades geográficas, cuantitativas, culturales y poblacionales.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, los recursos financieros que no dependen del Sistema General de Participaciones se han reducido, a lo que se suman las restricciones financieras del Estado en la actual coyuntura; lo cual hace improbable un incremento de recursos para la reparación integral, que respecto de la medida de indemnización apenas alcanza el 7% de la población.

La ausencia de un plan financiero específico (CONPES) para la población víctima étnica ha sido un obstáculo estructural para la puesta en marcha de los Decretos Ley. Tanto así que la restitución de derechos territoriales correspondió escasamente al 4% del presupuesto de inversión apropiado por la Unidad de Restitución de Tierras para la vigencia fiscal de 2016. Asimismo, la Agencia Nacional de Tierras ha informado que con la asignación presupuestal actual, requeriría 78 años para superar las cuestiones no resueltas en materia étnica y agraria. Además de las limitaciones presupuestales actuales, aún persisten problemas en la coordinación y articulación de las diferentes entidades del Gobierno que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y, más aún, entre la nación y las entidades territoriales. Por tal razón, la Comisión hizo un llamado para que se implemente el modelo de corresponsabilidad y se fortalezca el compromiso de las diferentes entidades en el cumplimiento de sus obligaciones legales para contribuir a la reparación integral y transformadora de las víctimas del conflicto armado.

Las dificultades presupuestales y de articulación y coordinación impiden avanzar en resultados. A la fecha ninguno de los 522 procesos de reparación colectiva incluidos en el registro ha culminado. Se ha iniciado un proceso de reelaboración de los planes de reparación colectiva por la incapacidad material de cumplir con los compromisos incluidos en los planes y en algunos casos persisten las críticas porque la implementación de las medidas no consulta las necesidades reales de las víctimas y las particularidades de sus territorios.

En materia de reparación individual los informes resaltan el escaso avance en la indemnización administrativa de las víctimas, aún falta el 93% de la población víctima por acceder a esta medida, así como de la incipiente aplicación de criterios para darle prioridad a los adultos mayores, a quienes sufren discapacidad por cuenta del conflicto o enfermedades catastróficas. Las medidas de prevención y protección carecen de enfoque

diferencial étnico, pues las evaluaciones de riesgo, las medidas adoptadas y los tiempos de respuesta no tienen en cuenta las complejidades de los territorios, contraviniendo los principios de oportunidad y eficacia que deben aplicarse en los programas de protección.

Por orden de la Corte Constitucional, la Unidad de Restitución de Tierras elaboró un Plan Estratégico para la restitución de todos los predios despojados. Sin embargo, se evidencia con preocupación la no inclusión explícita del tema de derechos territoriales de las comunidades étnicas y la falta de medidas para impulsar los procesos cuando se encuentran en la etapa judicial, teniendo en cuenta que en esta etapa también se presentan cuellos de botella.

Ahora bien, dado el atraso que se presenta en el proceso de restitución de derechos territoriales y que la URT y la Mesa Permanente de Concertación definirán los criterios, zonas, casos, y, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución (Decreto- Ley 4633 de 2011; Art. 145); así como la complejidad del proceso (p.e. la consulta previa) se hace necesaria la estructuración de un Plan Estratégico para el proceso de restitución de derechos territoriales de sujetos colectivos.

Por último se hace un llamado para que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en el marco del sistema de corresponsabilidad, avancen en la implementación y cumplan con sus obligaciones legales contempladas tanto en la Ley 1448 como de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y se destaca la oportunidad que representa el fin del conflicto y la implementación del Acuerdo Final para avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas y en la transformación de sus condiciones de vida.

## 6. Población indígena y minorías étnicas.

De acuerdo con la información recibida por parte de la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD para la construcción del informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley - CSMDL de 2016, para junio de ese año se contaba con 21 demandas presentadas ante jueces de restitución de tierras, 14 a favor de comunidades indígenas y 7 a favor de comunidades negras; de estas 21, 3 ya cuentan con sentencias; a saber, los procesos a favor de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal, el Resguardo de Menkue Misaya y la Pista y el Resguardo de Iroka.

El panorama total de sentencias de restitución de derechos territoriales proferidas con corte a julio 31 de 2017 es el siguiente: (i) a favor del Pueblo Emberá Katío del Alto Andágueda, ubicado en Bagadó Chocó, se profirió sentencia el 23 de julio de 2014; (ii) del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca, el 1 de julio de 2015; (iii) del pueblo Emberá Dobida del Resguardo Dogibi, del territorio ancestral Eyáquera en Unguía, el 5 de abril de 2016; (iv) del Pueblo Wayúu del Resguardo Nuevo Espinal en el municipio de Barrancas, Guajira el 23 de junio de 2016; (v) del Pueblo Yukpa del territorio de Menkue Misaya y La Pista, ubicado en el municipio de Agustín Codazzi en el departamento del Cesar, el 30 de agosto de 2016 y (vi) del Pueblo Yukpa del resguardo Iroka, igualmente ubicado en el municipio de Agustín Codazzi, Cesar el 27 de abril de 2017.

La situación descrita refleja que el avance en la interposición de las demandas no es sincrónico con los avances por parte de los jueces de restitución de tierras y tribunales en la emisión de nuevas sentencias, siendo la etapa judicial un importante cuello de botella para el avance en la política de restitución territorial étnica. Así, la UAEGRTD reporta tres demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras en las que se evidencia cierto nivel de atraso, por tratarse de solicitudes que iniciaron la etapa judicial en 2015, sin que a la fecha se haya producido fallo.

En el caso de las solicitudes de pueblos y comunidades indígenas, existen nueve casos reportados por la UAEGRTD cuyas demandas fueron radicadas, dos de ellas en 2014 y siete en 2015<sup>42</sup>, que todavía no cuentan con sentencia. De acuerdo con el análisis realizado por la Unidad de Restitución de Tierras, esta situación obedece a diferentes factores, entre ellos, los largos lapsos que se toman los jueces para definir la admisión de las demandas, la práctica de pruebas o la emisión de sentencias. Así mismo, se han presentado casos en los que, de acuerdo con la UAEGRTD se procede a través de figuras inusuales en el derecho procesal, incluso transicional, como la devolución de demandas, a partir de interpretaciones amplias sobre las normas en materia de los requisitos de admisión de la demanda, lo que puede dilatar el desarrollo de los procesos.

Frente a la sostenibilidad de la restitución, se debe resaltar que la permanencia de las comunidades étnicas en sus territorios, depende en buena medida del respeto por su autonomía y por el derecho a la autodeterminación en condiciones de dignidad. En ese sentido, es clave que la política pública de restitución aporte al fortalecimiento organizativo de las comunidades y contribuya a robustecer la capacidad de gestión propia de los proyectos a implementar, en la medida en que estos se formulen en diálogo con las tradiciones y costumbres étnicas particulares. Así mismo, se debe trabajar en el principio de corresponsabilidad con las autoridades propias, que en tanto autoridades públicas juegan un papel fundamental en la formulación, desarrollo y vigilancia de tales procesos.

Finalmente, es de resaltar que la restitución de derechos territoriales no solo debe servir como instrumento para lograr la formalización de los territorios étnicos sino, también, darles la seguridad jurídica y material necesaria para garantizar el goce efectivo de derechos territoriales que, en últimas, constituyen la columna vertebral de la reparación integral a que tienen derecho. Así mismo, son el sustento para la no repetición del despojo, el abandono, el desplazamiento forzado, etc., además del sustrato para la implementación efectiva de la dimensión étnica del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Por otro lado la Defensoría del Pueblo debe señalar que las medidas de protección individual y colectiva para los grupos étnicos convocan la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y seguridad personales de miembros y colectividades de los grupos étnicos. Estas medidas están a cargo, principalmente, de la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) y del Ministerio del Interior.

Reconociendo la importancia de cada una de las dimensiones de la protección, se hará énfasis en las medidas que el Estado colombiano ha impulsado para la protección colectiva, teniendo en cuenta que este guarda mayor relación con el concepto de protección integral para los grupos étnicos. Esto se debe a que estas medidas establecen



acciones no solamente materiales, sino de protección estructural encaminados a fortalecer los derechos a la autonomía, la participación, el gobierno propio y el territorio, esenciales para garantizar la pervivencia de las comunidades étnicas.

Al ser una herramienta para buscar la adopción de medidas integrales para la protección de las colectividades, las comunidades han solicitado la adopción de medidas de tipo estructural que pasan por la construcción, adecuación y/o modificación de políticas departamentales y nacionales en la atención de temas étnicos en los distintos aspectos como salud, educación, administración del territorio, protección espiritual, fortalecimiento organizativo, gobierno propio, participación, consulta previa, entre otras. Se espera que este tipo de medidas permitan el goce efectivo de derechos en el territorio, la disminución de las condiciones de vulnerabilidad y en consecuencia de los riesgos y amenazas identificados. Pese a ello y ante la falta de fuerza vinculante de las medidas sobre las entidades responsables de su ejecución, se puede identificar que de las ocho (8) medidas colectivas que fueron adoptadas, el avance en el cumplimiento ha sido bastante escaso, a pesar de que muchas de ellas se duplican en las órdenes de los fallos judiciales, que se evidencian incumplidas también.

La Defensoría en el marco de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley, ha insistido en la necesidad de comprender el concepto de enfoque diferencial étnico como principio y como eje determinante para el desarrollo de cada una de las etapas propias del programa. También en la valoración del riesgo, adopción de medidas y trámite de quejas y solicitudes presentadas por los miembros de los grupos étnicos en su dimensión individual y colectiva, en virtud de lo consagrado en los Decretos Leyes Étnicos.

En este entendido, es necesario partir de las especificidades a nivel interno de los grupos étnicos atendidos, no sólo en su diferenciación indígena, afrocolombiano o Rom, sino en sus características más únicas y particulares que incluyen la pertenencia étnica referida a pueblo o comunidad de la que se es parte, así como sus prácticas culturales derechos colectivos propios. Bajo estos preceptos, consecuentemente tendrá que existir una modificación en la valoración de riesgos, adopción de medidas y en los mecanismos de recepción y resolución de quejas y solicitudes. Sin embargo, la permanente interposición de estas por parte de miembros de los grupos étnicos beneficiarios del Programa, evidencia que la aplicación de dicho principio no está siendo la adecuada.

En consecuencia, más allá de realizar observaciones sobre el procedimiento mediante el cual se conciertan y adoptan las medidas, reviste gran preocupación, cómo se asegura el cumplimiento de las mismas; si la resolución en la que se basa la protección colectiva no tiene ninguna fuerza que vincule a las entidades responsables de la ejecución de las medidas, más cuando son ejercicios en los que se les generan nuevas expectativas a las comunidades que son incumplidas desde el inicio, incluso por la misma entidad que las concierta. Esto ocurre, a pesar de las obligaciones misionales y legales para las que se creó, por lo cual, se sugiere la necesidad de revisar el estado del Decreto que reglamenta la Ruta Colectiva de Protección y el alcance que se le está dando a este programa por parte de la entidad.

## 7. Aspectos normativos.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP, la Defensoría ha llamado la atención sobre algunos puntos relacionados con la instauración del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que pretende garantizar el derecho de las víctimas a la verdad y reconstruir la memoria histórica, adoptar medidas que logren un máximo de justicia, a través de la creación de distintos órganos como (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, (ii) la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz.

Específicamente, la entidad ha identificado que, con el fin de garantizar las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, luchar contra la impunidad y fortalecer el sistema de justicia garantizando el acceso de las víctimas de violencia sexual, es necesario adecuar la fórmula de responsabilidad de mando contenida en el artículo 24 del Acto Legislativo 01 de 2017.

El artículo 24 del Acto Legislativo 01 de 2017 restringe el contenido y alcance de la responsabilidad del mando puesto que establece una serie de condiciones y supuestos para su aplicación que limitan la posibilidad de que los superiores de la Fuerza Pública sean efectivamente investigados y sancionados por las conductas cometidas por sus subordinados, contrario a lo que establece el artículo 28 del Estatuto de Roma.

Esto, a juicio de la Defensoría del Pueblo (i) obstaculiza el acceso de las víctimas a la justicia, (ii) representa un retroceso frente a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido las obligaciones que tiene el Estado colombiano en su protección, y (iii) contraría las recomendaciones de los organismos internacionales en la materia.

Es importante mencionar que el contenido y alcance de la responsabilidad de mando relacionada con los miembros de la Fuerza Pública, expuesta anteriormente, tiene una implicación particular en la limitación de la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Para explicar esta afirmación, es necesario partir del reconocimiento de los impactos diferenciados y graves que el conflicto armado tiene en la garantía de los derechos de las mujeres y las niñas, por tratarse de un contexto en el que se agudizan los patrones culturales patriarcales que favorecen los actos de discriminación hacia la población femenina, derivando en múltiples formas de violencia que las toman como víctimas principalmente, como ocurre con las agresiones sexuales.

Este contexto, permite comprender que la responsabilidad por línea de mando tiene un significado especial en la justiciabilidad de la violencia basada en género, pues evidencia una de las razones fundamentales por las cuales los dirigentes de los grupos armados atribuyen poca relevancia a la realización de hechos de violencia sexual por parte de sus subordinados. Estos hechos tienden a ser naturalizados y se consideran como una consecuencia inevitable con las confrontaciones que obedece a las “necesidades” de los combatientes, que constituyen un medio efectivo y legítimo para atacar la honra de los enemigos. De allí, que las acciones dentro de grupos armados para evitar o sancionar este tipo de hechos, sean limitadas; y por tanto, la violencia sexual sea una problemática de grandes proporciones en las guerras alrededor del mundo.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que no aplicar el estándar establecido por el Estatuto de Roma relativo a la responsabilidad por cadena de mando para la judicialización de crímenes sexuales atribuidos a las fuerzas militares, desconoce las obligaciones que tiene el Estado colombiano en la protección de las víctimas de violencia sexual. Por el contrario, la aplicación del estándar contenido en el Estatuto de Roma contribuiría, no solo a fortalecer el sistema judicial para asegurar su capacidad de investigación y enjuiciamiento a fin de garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos, en particular las víctimas de violencia sexual, sino además, a seguir luchando contra la impunidad y promoviendo el respeto de los derechos humanos mediante la mejora del sistema judicial.

Por otro lado, es importante mencionar que, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia C-355 de 2006 que despenalizó la interrupción del embarazo en tres circunstancias, la Defensoría visitó seis (6) zonas del país caracterizadas por la prevalencia de denuncias de violencia sexual, según lo reportado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses.

En estos lugares se realizaron campañas de promoción y divulgación de derechos sexuales y reproductivos, haciendo énfasis en la garantía del derecho fundamental a la interrupción voluntaria. A partir de la información obtenida en talleres, entrevistas, reuniones con las autoridades locales y solicitudes de información, la Entidad se propuso elaborar un informe.

En su análisis, la entidad logró identificar una serie de dificultades operativas e irregularidades en relación con el ejercicio de la interrupción voluntaria del embarazo, así como obstáculos en el respeto y garantía de este derecho fundamental. Una de las razones que a juicio de la Defensoría propician la existencia de este problemático escenario, es la permanencia de creencias religiosas y patrones culturales relacionada con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas.

Específicamente, en relación con la disponibilidad de los servicios de la Interrupción Voluntaria del Embarazo - IVE la Defensoría encontró que el principal problema tiene que ver con la falta de oferta institucional para garantizar los servicios de IVE; respecto de la aceptabilidad, el mayor obstáculo está relacionado con el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia por parte de los profesionales y funcionarios del Sistema de Salud.

Las dificultades más relevantes de accesibilidad al servicio, tienen que ver con la falta de difusión de la sentencia C-355 de 2006 y desconocimiento del derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo; finalmente, la Defensoría encontró que la comprensión sobre el alcance de la causal salud mental como válida para el acceso a la IVE y el desconocimiento de los protocolos para llevar a cabo el procedimiento en determinadas edades gestacionales, son barreras graves que impiden la garantía en la calidad del derecho fundamental a la IVE.

La superación de los obstáculos mencionados ayudaría a fortalecer el sistema judicial para asegurar su capacidad de investigación y enjuiciamiento, a fin de garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos, y en particular las víctimas de violencia sexual.

## II. VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL DE DEFENSORES/AS DE DERECHOS HUMANOS Y LIDERES/AS SOCIALES

Para la Defensoría la condición de líder social o defensor de derechos humanos es aplicable a diferentes actividades relacionadas, directa o indirectamente, con la vocería, representación, mediación o defensa de derechos humanos. Bajo esta consideración la condición social y/o actividad refiere a las siguientes categorías las cuales se asimilan a la condición de líder social o defensor de derechos humanos, siguiendo el criterio establecido por OACNUDH<sup>11</sup>, así: líderes (as) sociales, comunitarios (as), defensores(as) de derechos humanos, líderes (as) de grupos étnicos, líderes sindicales, líderes de organizaciones políticas de izquierda, líderes de víctimas, líderes de organizaciones ambientalistas, líderes de población LGBTI, líderes de Juntas de acción comunal en zonas rurales y periferias urbanas, docentes, personeros y personeras municipales.

De acuerdo a lo anterior y ante las reiteradas conductas violatorias contra la vida e integridad personal de esta población objeto de especial protección del Estado, en razón a la defensa de derechos humanos y las actividades de liderazgo que ejercen, la Defensoría ha realizado sendos llamados a las autoridades nacionales para que mejoren las condiciones con las que se garantiza la vida e integridad personal de líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos, ofreciéndoles unas medidas de protección integrales que vayan más allá de las materiales como medios de comunicación y chalecos blindados, entre otras.

Ahora bien, pese a los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección en favor de esta población, las mismas resultan ineficaces e ineficientes en la implementación a protegidos en zonas rurales toda vez que no son adaptables a las situaciones geográficas, culturales y de contexto que su mayoría habita y ejercen sus labores de liderazgo y actividades socioeconómicas.

De igual manera la entidad reconoce que la Unidad Nacional de Protección ha adelantado un trabajo importante en escenarios de participación con la comunidad, sin embargo el mismo se torna insuficiente al momento de la implementación de medidas de protección, toda vez que existen falencias en el seguimiento de las mismas y demoras excesivas en su implementación real y material, situación que no resulta eficiente para la protección de la vida e integridad personal de la población.

Para la Defensoría del Pueblo, un fenómeno de violencia como el que actualmente recae contra esta población no se puede pretender solucionar con una sola entidad como lo es la Unidad Nacional de Protección, sino que tiene que haber una política estatal de atención que integre varias entidades desde el orden territorial, a fin de prevenir que hechos victimizantes sigan sucediendo.

Situación anterior que de igual manera se ve reflejada en las garantías de no repetición para las personas involucradas en los procesos de restitución de tierras, toda vez que una visión-acción estatal desarticulada del proceso, no permite evidenciar los obstáculos que impiden el avance en los procesos de la restitución.

Dentro del seguimiento y monitoreo que la entidad realiza anualmente a la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, en conjunto con otras entidades y líderes de las mesas de participación a víctimas, se ha detectado que uno de

<sup>11</sup> Informe de Riesgo No. 010-17 A.I del 30 de marzo de 2017. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - Sistema de Alertas Tempranas. Defensoría del Pueblo.

los principales factores que condicionan el avance del proceso de restitución, por lo tanto afectan el cumplimiento de los términos descritos en la Ley de Víctimas, son principalmente la falta de condiciones de seguridad en varias zonas del país, la falta de articulación interinstitucional, interoperabilidad y participación, entre otros. Las cuales están determinadas por una variedad de factores que exceden a la política pública de restitución de tierras y la capacidad y alcance de la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - AEGRTD, y que requieren de una articulación sectorial a nivel nacional y territorial, para su efectivo cumplimiento.

De acuerdo a lo anterior la entidad en el marco de la Comisión de Seguimiento a la precitada ley ha instado al Gobierno Nacional, generar soluciones, estrategias o alternativas concretas encaminadas a resolver la situación de las solicitudes ubicadas en aquellas zonas que por sus condiciones de seguridad no logren ser micro-focalizadas, así ello implique proponer ajustes normativos para el efectivo cumplimiento de la ley de víctimas<sup>12</sup>.

De igual manera se ha invitado a que el Gobierno Nacional implemente el modelo de corresponsabilidad y se fortalezca el compromiso de las diferentes entidades en el cumplimiento de sus obligaciones legales para contribuir a la reparación integral y transformadora de las víctimas del conflicto armado<sup>13</sup>.

Por otro lado y frente a los hechos de violencia acaecidos durante los últimos años contra los (as) líderes (as) defensores (as) de derechos humanos esta Institución ha instado a la Fiscalía General de la Nación, estudiar la viabilidad de asignar las investigaciones que se adelantan por atentados en contra de la vida y la integridad personal de defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y sociales y demás población a la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción la paz.

De igual manera ha instado al Gobierno Nacional a fortalecer las unidades de investigación y de policía judicial de la Fiscalía General de la Nación, con recursos humanos y logísticos suficientes para el acopio de material probatorio en las zonas rurales donde se ha identificado el mayor de casos de homicidios y amenazas contra líderes sociales, y defensores y defensoras de derechos humanos, que permitan esclarecer los hechos y lograr la individualización y judicialización de los presuntos responsables de tales crímenes.

La Defensoría del Pueblo ha venido avanzando en el monitoreo y advertencia de situaciones de riesgo para prevenir probables violaciones masivas de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el contexto del conflicto armado. Así mismo

---

<sup>12</sup> Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República. Año 2016 - 2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Capítulo 10. Restitución de tierras. [http://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=790533&\\_101\\_type=document&inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fcontraloria%2Ftalento-humano%3Fp\\_p\\_id%3D101%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_101\\_struts\\_action%3D%252Fasset\\_publisher%252Fview](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/talento-humano?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=790533&_101_type=document&inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fcontraloria%2Ftalento-humano%3Fp_p_id%3D101%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_101_struts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview)

<sup>13</sup> Persiste el incumplimiento en la implementación de la Ley y los Decretos Leyes de Víctimas y Restitución de Tierras. Agosto 22 de 2017. <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6548/Persiste-el-incumplimiento-en-la-implementaci%C3%B3n-de-la-Ley-y-los-Decretos-Leyes-de-V%C3%ADctimas-y-Restituci%C3%B3n-de-Tierras-V%C3%ADctimas-Reparaci%C3%B3n-Implementaci%C3%B3n-Decretos-Presupuesto-Poblaciones-Territorios.htm>

promueve acciones de fortalecimiento institucional y comunitario para el diseño e implementación de estrategias y mecanismos de prevención de carácter humanitario.

Esta labor implica la caracterización de escenarios de riesgo de violaciones de Derechos Humanos y DIH, con énfasis en los riesgos para las poblaciones de especial protección constitucional. El análisis de estas conductas aparece en los documentos de advertencia, que contienen información cualificada en relación con la probabilidad de ocurrencia de violaciones de los derechos fundamentales de la población civil en el marco del conflicto armado. En estos documentos se formulan recomendaciones a las autoridades y entidades competentes para que adopten acciones de prevención y mitigación del riesgo. En el periodo 1 enero de 2014 a 5 de septiembre de 2017 se emitieron 144 Informes de Riesgo y 77 Notas de seguimiento, para un total de 221 documentos de advertencia.

En cumplimiento de su función constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo ha presentado ante la institucionalidad y la opinión pública, sendos informes que dan cuenta del contexto y caracterización de la violencia que afecta a distintos sectores poblacionales, entre estos ha advertido de manera reiterada sobre la situación de riesgo para líderes/as sociales y defensores/as de Derechos Humanos. Entre los Informes de Riesgo emitidos, se destaca el Informe de Riesgo N° 010-17 del 30 de marzo de 2017. En este Informe, la entidad manifiesta que tanto líderes sociales como defensores y defensoras de determinados territorios, debido al desarrollo de actividades propias de su rol, se encuentran en riesgo, dado que en estas zonas actúan organizaciones armadas ilegales, las cuales los ven como una amenaza a sus intereses.

Desde finales del año 2015 el país asiste a un preocupante incremento de las amenazas y asesinatos de líderes sociales, situación que ha sido reconocida por el Gobierno Nacional, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos.

Desde el 26 de agosto de 2016, fecha en la que se dio a conocer el Acuerdo de paz, en distintas regiones del territorio nacional arreciaron las amenazas y atentados en contra de líderes sociales y comunitarios, especialmente aquellos que desarrollan actividades asociadas a la defensa de sus territorios, de oposición a proyectos extractivos y particularmente, y contra aquellos dedicados a hacer pedagogía para la paz y a apostar por la construcción de la paz territorial en el marco del Pos acuerdo con las FARC-EP.

De acuerdo con la información contrastada y verificada por la Defensoría del Pueblo, durante el año 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos en Colombia. Sin embargo, pese a las advertencias señaladas por la Defensoría del Pueblo y a las acciones realizadas por parte de las autoridades en algunas regiones del país, la Defensoría del Pueblo destaca la persistencia del riesgo sobre estas poblaciones. En lo corrido del 2017 y teniendo como corte el 15 de agosto, se han reportado 58 homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos, con lo cual el consolidado de homicidios entre el 1 de enero de 2016 y el 15 de agosto de 2017 es de 192 casos.

Algunos elementos que permiten evidenciar una problemática generalizada de ataques contra los líderes/as sociales, comunitarios/as y defensores/as de derechos humanos son:

- Por lo menos el 69% de las víctimas desarrollaban su labor de organización comunitaria e impulso de acciones de reivindicación de derechos en zonas rurales.
- Por lo menos el 25% de las víctimas eran líderes de pueblos y comunidades indígenas. La mayor afectación sobre este sector de la población se registra en

el departamento del Cauca con un total de 19 víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

- Si bien por las características de los procesos organizativos en los territorios, algunas de las víctimas pertenecen simultáneamente a varias organizaciones (de víctimas, campesinas, indígenas, comunales, entre otras, que a su vez están adscritas a procesos de nivel regional o nacional), se observa un alto nivel de afectación sobre líderes de Juntas de Acción Comunal, tanto en zonas rurales como en sectores periféricos de las cabeceras municipales.
- Respecto a los procesos de convergencia de organizaciones sociales a nivel nacional, se observa un alto nivel de afectación sobre líderes adscritos al Movimiento Social y Político Marcha Patriótica y al Congreso de los Pueblos.

Por otra parte, el Informe de Riesgo 10-17 concluyó que los líderes/as sociales y comunitarios/as que en 2016-2017 (marzo) han sido objeto de amenazas, hostigamientos y agresiones, pertenecen a organizaciones sociales, especialmente campesinas, que desarrollan o han desarrollado las siguientes actividades:

- Defensa de territorios étnicos (Resguardos y territorios colectivos) o demanda por reconocimiento de territorialidades campesinas (Zonas de Reserva Campesina (ZRC) o como Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAA);
- Oposición al modelo de desarrollo extractivista, así como, a los daños ambientales causados a los ecosistemas como consecuencia de la expansión de la minería y la agroindustria;
- Denuncia por el acaparamiento de tierras, privatización, ocupación o usurpación de los denominados Bienes Comunes o territorios étnicos;
- Criminalización de la protesta popular y la movilización social, que se ha traducido en procesos de captura y judicialización de líderes sociales o excesos en el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado;
- Demanda por reconocimiento de las comunidades campesinas y grupos étnicos víctimas del conflicto armado como Sujetos de Reparación Colectiva (SRC);
- Participación y visibilización de líderes sociales en escenarios de concertación y negociación directa y entre organizaciones sociales y el Gobierno Nacional.

De igual forma, en el mismo período, la Defensoría del Pueblo documentó 33 casos de atentados. En tres de los casos las víctimas fueron posteriormente halladas muertas, en tanto que 2 líderes permanecen desaparecidos. Adicionalmente, se han documentado por lo menos 500 casos de amenazas contra líderes/as sociales, comunitarios y defensores/as de derechos humanos, de las cuales 61 corresponden a amenazas colectivas.

Dado el escenario de riesgo para este sector poblacional y en respuesta al análisis de las acciones de prevención institucionales, la Defensoría del Pueblo ha emitido recomendaciones, entre las que se encuentran:

- Al Ministro del Interior, realizar actos públicos que contribuyan al reconocimiento y visibilización de la labor de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, reconociendo su rol en la construcción de la democracia y la paz en los territorios.
- A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, diseñar un plan de acción urgente para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos.
- A la Unidad Nacional de Protección (UNP) se realizan varias recomendaciones relacionadas con: Adoptar planes y medidas colectivas de protección, agilizar el trámite de las solicitudes de protección que han sido elevadas ante esa entidad,

considerar el enfoque diferencial y de género en el estudio, otorgamiento e implementación de las medidas de protección; Fortalecer la articulación institucional, para intercambiar información entre las entidades, con la finalidad de evitar que la carga de la prueba recaiga en los peticionarios de medidas de protección cuando la misma corresponde al Estado; Unificar los parámetros de evaluación de riesgo que deben aplicar los analistas; y Adoptar un protocolo sobre el trámite de los casos de emergencia.

- A la Fiscalía General de la Nación: Estudiar la viabilidad de asignar las investigaciones que se adelantan, a la Unidad Especial de investigación creada a partir del punto 3.4.4 del Acuerdo Final; fortalecer las unidades de investigación y de policía judicial con recursos humanos y logísticos suficientes para el acopio de material probatorio en las zonas rurales donde se ha identificado el mayor de casos de homicidios.
- A las Gobernaciones y administraciones municipales, con la participación de los dignatarios de estas organizaciones y movimientos sociales: Convocar reuniones extraordinarias de los Subcomités de Prevención y Protección y los Comités Departamentales de Justicia Transicional y Elaborar planes de contingencia.
- A la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: Realizar los estudios y el reconocimiento de las organizaciones campesinas y otros colectivos como sujetos de reparación colectiva.
- A la Policía Nacional y al Comando General de las Fuerzas Militares: Fortalecer las actividades de inteligencia y adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida y la integridad personal de defensores/as de derechos humanos, de manera que se garantice la continuidad de su labor. En el desarrollo de estas acciones, aplicar la directiva Ministerial No.009 de 2003. Realizar las operaciones tendientes a desarticular y neutralizar los grupos armados al margen de la ley que se encuentran localizados en las zonas rurales o sitios apartados de las cabeceras.

Respecto a la gestión de la Unidad Nacional de Protección - UNP para prevenir vulneraciones a los DDHH, se observa que la intervención de esta entidad continua siendo tardía. La activación de la ruta de protección está supeditada a la realización de una serie de trámites administrativos centralizados en la sede central y se evidencian dificultades de coordinación y de comunicación con las Administraciones Municipales y Departamentales, pese a la existencia de equipos regionales de la UNP desde 2015. El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección mediante la expedición del protocolo para implementar la ruta de protección colectiva (Resolución 1085 de 2015) lo que constituye un avance, sin embargo las medidas de protección otorgadas a los colectivos no son concordantes en su totalidad con lo establecido en dicho protocolo.

La Unidad Nacional de Protección ha referido como avance en la incorporación del enfoque diferencial en sus actuaciones, la creación del CERREM - Mujeres, el cual a juicio de la Defensoría del Pueblo constituye un avance significativo. Sin embargo, se registra que otros enfoques no cuentan con los mismos avances, como es el caso del enfoque étnico. Este avance contrasta con la operatividad de la UNP frente a la implementación de medidas con enfoque diferencial, pues lo refiere como un obstáculo que retrasa la aplicación de la ruta de protección.



### III. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS.

En este capítulo la Defensoría presentará la información sobre el tema en cuestión dividiendo el análisis en cuatro subgrupos temáticos: La Implementación de Plan Anual sobre Empresas y Derechos Humanos; la suscripción e implementación de los Tratados de Libre Comercio y los Acuerdos Internacionales de Inversión; la formación de los inspectores laborales y la imposición de sanciones y; las medidas implementadas por el Estado para promover el desarrollo económico y social de carácter integral para aumentar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza.

Sobre el primer punto, la Defensoría del Pueblo, encuentra positiva la expedición en 2015 del Plan de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y actualmente supervisa su implementación a fin de proteger los derechos humanos. Sin embargo, la Defensoría considera oportuno que se realice la corrección de algunas debilidades presentadas en la formulación del Plan de Acción, a saber:

- a. *Enfoque de derechos humanos*: El Plan de Acción desarrolla el respeto por los derechos humanos como una ventaja competitiva empresarial y no, como un deber y una condición para el desarrollo económico, social y ambiental;
- b. La baja participación de la sociedad civil en la formulación del Plan;
- c. La ambigüedad y ausencia de compromisos claros para las empresas en materia de derechos humanos, y;
- d. La carencia de una línea de base para una efectiva implementación y evaluación del avance del Plan Nacional de Acción.

En abril de 2017, el Gobierno Nacional presentó el “*Informe de Avances en la Implementación del Plan de Acción*”, sin embargo, no es posible verificar y comprobar cada una de las acciones contenidas en el mismo.

Por otro lado, la Defensoría ha observado la existencia de una conflictividad social relacionada con las actividades empresariales. Es así que entre el año 2015 y 2017 el boletín de seguimiento y/o rastreo de protesta social de la Defensoría del Pueblo ha reportado al menos un 23% de movilizaciones o manifestaciones sociales fundadas expresiones relacionadas con contextos de operaciones empresariales.

Habida cuenta de lo anterior, aunque la Constitución Política en general y algunas normas en específico contemplan obligaciones de Derechos Humanos para las empresas, el desarrollo legal en Colombia es insipiente en la materia. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo considera oportuno que el Estado adopte medidas legislativas que precisen el alcance de las obligaciones de las empresas en materia de debida diligencia corporativa para la identificación de riesgos de derechos humanos, derivados de la operación empresarial, a efectos de prevenir, mitigar, compensar, reparar e informar dichos potenciales o reales riesgos o vulneraciones de derechos humanos.

En relación a la inclusión de cláusulas o disposiciones de derechos humanos en tratados internacionales de carácter económico, se resaltan algunos avances respecto de tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión. Para septiembre de 2017, Colombia ha adoptado dieciséis Tratados de Libre Comercio y por lo menos, en cinco de estos se encuentran contempladas obligaciones relacionadas con la protección ambiental y la

responsabilidad social<sup>14</sup>. Otros, hacen referencia a la protección de algunos derechos humanos como salud, educación y acceso a seguridad social<sup>15</sup>. Si bien estos avances son importantes, se debe avanzar en la ejecución adecuada de dichos compromisos y evaluar por parte del Gobierno Nacional la posibilidad de enmendar los TLC que carecen de obligaciones en materia de derechos humanos o medio ambiente.

De otro lado el Estado ha demostrado avances en materia de Tratados Bilaterales de Inversión con componentes de derechos humanos. Lo anterior, debido a que Colombia adoptó un Modelo de *Acuerdos Internacionales de Inversión*, el cual contempla de manera expresa obligaciones generales encaminadas a la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, consagra el fin de proteger objetivos legítimos de bienestar público, como los derechos humanos. Así mismo, contempla una obligación específica para las partes contratantes de no disminuir estándares laborales, ambientales y de derechos humanos.

La Defensoría encuentra positivos los avances del Estado respecto a la promoción y protección de los derechos humanos en el marco de los *Acuerdos internacionales de Inversión*, tomando en consideración las obligaciones expresas que surgen para las partes contratantes en la suscripción y ejecución de los mencionados Acuerdos, según el BIT modelo recientemente adoptado. Sin embargo, considera importante que estos avances en materia de protección y respeto por los derechos humanos se extiendan a la práctica en materia de negociación y adopción de compromisos internacionales en materia de inversión extranjera, e incluso, de ser del caso, la enmienda de tratados de inversión actualmente vigentes.

Respecto a las medidas adoptadas por el Estado, en la formación de los inspectores laborales y efectividad en la imposición de multas, la Defensoría realizó una investigación (agosto de 2014), en la cual pudo constatar que las condiciones del funcionamiento del sistema de inspección laboral en Colombia, incumple con los Convenios 81 y 129 de la OIT, debido a la carencia en recursos humanos y técnicos en el ejercicio de esta labor. En este sentido, el número de inspectores laborales en el país es notoriamente inferior en relación con los estándares de la OIT, al punto de no contar con capacidad de vigilancia y control de más de 1.400.000 empresas constituidas en el Estado. Por ejemplo, en 2013 se efectuaron 10.438 visitas por los 564 inspectores activos en ese momento, lo que indica que se logró inspeccionar al 0,7% de los establecimientos de trabajo en el país.

Otro aspecto a resaltar, es la idoneidad de la inspección laboral para la protección de los derechos fundamentales del trabajo, la cual se ve reflejada en la capacidad sancionatoria de los inspectores del trabajo, el seguimiento y efectividad de sus decisiones, en razón a que la Resolución 2143 de 2014 separó la etapa de investigación e instrucción de los casos por violaciones a la normatividad laboral y a la seguridad social (encargada a los inspectores/as del trabajo) de la etapa de sanción y seguimiento (responsabilidad ahora de las Direcciones Territoriales del Trabajo). Con esto los inspectores/as perdieron el control sobre el proceso integral de la inspección, lo que se demuestra en que actualmente no tienen información sobre la manera cómo avanzan las investigaciones que iniciaron, ni sobre la implementación de sus recomendaciones o el cumplimiento de las sanciones.

---

<sup>14</sup> Al respecto, ver por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio suscrito entre México y Colombia, o, Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea, Colombia y Perú.

<sup>15</sup> Al respecto, ver el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Salvador, Guatemala y Honduras.

La Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo, informó que el número total nacional de sanciones impuestas por vulneraciones a los derechos laborales fue de 3.122 en 2011; 2.262 en 2012 y 3.445 en 2013. A estas cifras de sanciones generales, se deben sumar las sanciones ocasionadas por violaciones a las normas de la seguridad social y de los riesgos laborales que, según la misma fuente, los totales nacionales fueron de 3.323 en el 2011; de 4.284 en 2012 y de 123 en 2013. Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se encarga de hacer efectivos los pagos de las multas. De la relación entre el valor de las sanciones impuestas y el valor recaudado por el Sena se infiere que en el 2011 el porcentaje recaudado alcanzó el 29,9% del total; en el 2012 el recaudo representó el 17,3% del monto total de las sanciones impuestas y en el 2013 el 36,8%. Lo cual refleja el incumplimiento en el pago de las sanciones. Una prueba de los efectos negativos y poco disuasivos causados por la falta de sanción eficaz, es que se crea un círculo no virtuoso que prorroga las violaciones a estos derechos y que se refleja en el aumento de la reincidencia de las empresas sancionadas<sup>16</sup>.

Estas circunstancias han ido reduciendo en la práctica la capacidad de actuación de los inspectores del trabajo que se han focalizado en ciertos territorios y actividades económicas, donde existe amenaza de incumplimiento de las disposiciones laborales y de la seguridad social. La inspección del trabajo ha terminado en una especie de “justicia rogada” o por demanda, lo que desnaturaliza los principios y estándares de la OIT dirigidos a la prevención, control y sanción directa en los lugares del trabajo.

Ahora bien, las medidas implementadas por el Estado colombiano para promover el desarrollo económico y reducir la pobreza, la Defensoría del Pueblo encuentra que desde 2015 el Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE-<sup>17</sup> y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial se integraron, “con el objetivo de fortalecer la estrategia de superación de la pobreza e inclusión social”<sup>18</sup>. Según cifras de la -ANSPE-. Los proyectos que se encuentran en implementación a nivel nacional son: i. Agua y saneamiento básico<sup>19</sup>; ii. Ayuda humanitaria: (Cubrimiento en todos los departamentos); iii. Educación<sup>20</sup>; v. Emprendimiento prosperidad social<sup>21</sup>; vi. Generación de ingresos y capacidades<sup>22</sup>; vii. Inclusión financiera<sup>23</sup>; ix. Paz y desarrollo (Cubrimiento en todos los departamentos) x. Seguridad alimentaria y nutrición<sup>24</sup>. De estos proyectos el índice de inversión público-privada es: i. Cooperante: 15%; ii. Mixta: 1%; iii. 24%; y, iv. Privada 60%<sup>25</sup>.

Actualmente, el DPS realiza sus gestiones de acuerdo con cadenas de entrega relacionada con cinco factores del índice de pobreza multidimensional: i. Alfabetización; ii. Atención

<sup>16</sup> Según estadísticas entregadas a la Delegada por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control con corte del 2 de octubre de 2014, en el 2011 fueron 17 las empresas reincidentes a nivel nacional reportadas por diferentes Direcciones Territoriales del Trabajo, en 2012 fueron 19 y en el 2013 fueron 142.

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.mapasocial.prosperidadsocial.gov.co/>.

<sup>18</sup> Respuesta a Derecho de Petición de Información remitido por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social a la Defensoría del Pueblo.

<sup>19</sup> Departamentos: Antioquía, San Andrés, Chocó, Córdoba, Guajira, Cundinamarca, Nariño y Risaralda.

<sup>20</sup> Todos los Departamentos a excepción de Vaupés y Guanía.

<sup>21</sup> Departamentos: Casanare y Cauca.

<sup>22</sup> Todos los Departamentos a excepción de Guanía.

<sup>23</sup> Excepto: San Andrés, Caquetá, Cesar, Guanía, Sucre, Vaupés y Vichada.

<sup>24</sup> Excepto: San Andrés, Guaviare, Vichada y Vaupés.

<sup>25</sup> Disponible en: <http://www.mapasocial.prosperidadsocial.gov.co/>.

a la desnutrición aguda; iii. Incorporación BEPS; iv. Transición educación inicial a educación básica; v. Escolarización vi. Prevención del trabajo infantil; entre otras<sup>26</sup>.

Así, de acuerdo al Boletín Técnico sobre Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, se *“ha mantenido una tendencia decreciente desde el 2010: pasó de 30,4% al inicio de la década a 17,8% en 2016. Esto significa que el país pasó de tener 13 ‘719.000 de personas en condición de pobreza multidimensional en 2010 a 8 ‘586.000 en 2016, lo que equivale a una reducción de 5 ‘133.000 personas en ese periodo<sup>27</sup>. Para el período 2014-2016 -último año para el que se tienen cifras disponibles- según el DANE: la pobreza se ha reducido de 28,5 % a 28%, la pobreza multidimensional de 21,9% a 17,8 y la pobreza extrema ha pasado de 8,1% a 8,5%”<sup>28</sup>.*

Según un estudio de Prosperidad Social para el año 2016 tenemos que las ayudas institucionales (transferencias monetarias) han sido una fuente importante de crecimiento de los hogares con menores ingresos. De acuerdo a los cálculos, la pobreza sin ayudas institucionales pasaría de 28% a 29,3%, es decir que estarían en pobreza 607.649 personas adicionales y la pobreza extrema pasaría de 8,5% a 9,8% caerían en pobreza extrema 615.497 personas<sup>29</sup>.

Por otro lado, en el marco del informe de rendición de cuentas del DPS<sup>30</sup>, se mencionó la implementación de la Estrategia Unidos, la cual pretende “fortalecer y promover en los hogares y comunidades acompañadas el mejoramiento de las condiciones de vida y la generación de capacidades”. Al respecto, el DPS indicó que cuenta con cuatro modelos: i. Modelo Urbano<sup>31</sup>; ii. Modelo Urbano 100 mil<sup>32</sup>; iii. Modelo Rural<sup>33</sup> y; Modelo Rural étnico<sup>34</sup>.

Con base en esta información, la Defensoría del Pueblo observa que existen pasos importantes en la implementación de programas, planes y proyectos encaminados a combatir la pobreza y la pobreza extrema. No obstante, existen preocupaciones respecto del carácter asistencial de algunas de estas políticas, lo cual pondría a las personas en posición de dependencia respecto de los servicios o asistencia que otorgue el Estado, en vez de avanzar en el fortalecimiento de entornos sociales que permitan a las personas superar la pobreza por sus propios medios.

<sup>26</sup> Respuesta a Derecho de Petición de Información remitido por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social a la Defensoría del Pueblo (Gestión y Articulación de Oferta Social Subdirección para la Superación de la Pobreza).

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>.

<sup>28</sup> Respuesta a Derecho de Petición de Información remitido por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social a la Defensoría del Pueblo.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> DPS. Informe Rendición de Cuentas Sector de la inclusión social y la reconciliación.

<sup>31</sup> *Ibíd.* **Beneficiarios:** 107.821 beneficiados con el Modelo Urbano.

<sup>32</sup> *Ibíd.* **Beneficiarios** 38.320 hogares con el Modelo Urbano 100.

<sup>33</sup> *Ibíd.* **Beneficiarios** 215.585 hogares de 246.617 reciben acompañamiento en el Modelo Rural.

<sup>34</sup> *Ibíd.* obteniendo como resultados: “163 Resguardos Indígenas y 101 Consejos Comunitarios comprometidos para trabajar conjuntamente en la superación de las privaciones de los hogares ubicados en los territorios. Se cuenta con 1.608 Acuerdos de Corresponsabilidad firmados, equivalente a 74.028 hogares acompañados con el Modelo Rural Étnico”.