

## **Unofficial Spanish translation**

---

### **Consejo de Derechos Humanos**

#### **34.º período de sesiones**

Tema 2 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina  
del Alto Comisionado y del Secretario General**

### **Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia**

#### **Nota de la Secretaría**

En este informe, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos celebra el acuerdo de paz alcanzado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Destaca las tareas que las partes negociadoras le encomendaron a su Oficina en Colombia para apoyar la construcción de paz, que incluyen informar en un capítulo especial de sus informes anuales al Consejo de Derechos Humanos sobre la implementación de los aspectos de derechos humanos del acuerdo.

Este informe también describe la situación de derechos humanos en materia de paz, seguridad, desarrollo y democracia. Destaca algunos desafíos, especialmente en las áreas rurales, que incluyen la seguridad ciudadana, la violencia vinculada a actividades económicas ilegales, los ataques en contra de los defensores de derechos humanos, la corrupción y las desigualdades en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El informe contiene 15 recomendaciones.

## I. Introducción

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (la Oficina) felicita al Gobierno de Colombia, a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y a la sociedad colombiana por su determinación de avanzar en el proceso de paz después de medio siglo de conflicto armado interno. Tras cuatro años de negociaciones, el 26 de septiembre las partes en el conflicto firmaron un acuerdo de paz en Cartagena.

2. En el plebiscito realizado el 2 de octubre ganó el voto en contra del Acuerdo de Paz por un margen de 0,43 por ciento, con una abstención de más del 60 por ciento. Posteriormente, el Gobierno invitó a representantes de los sectores que votaron en contra a compartir sus opiniones y sugerencias, las cuales fueron presentadas a las FARC-EP. Se negoció un nuevo texto. Sobre esta base, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre y aprobado por el Congreso el 30 de noviembre. El Alto Comisionado acoge con satisfacción el carácter innovador del Acuerdo de Paz, así como la incorporación de las obligaciones del Estado preexistentes en materia de derechos humanos.

3. Dado el amplio contenido de derechos humanos en el Acuerdo de Paz, las partes negociadoras solicitaron el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (la Oficina) para la implementación del acuerdo, en colaboración con otras entidades. Específicamente, a la Oficina se le encomendó:

- Incluir en los informes anuales del Alto Comisionado al Consejo de Derechos Humanos sobre Colombia un capítulo especial sobre la implementación de los Acuerdos en materia de derechos humanos (punto 6.3.4);
- Acompañar la implementación del capítulo 5 del Acuerdo de Paz sobre los derechos de las víctimas (6.4.2);
- Participar como invitada en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, encargada del diseño y seguimiento de las acciones contra las organizaciones criminales (3.4.3);
- Acompañar la implementación de los puntos relacionados con garantías de seguridad individuales y colectivas para miembros de las FARC-EP (6.4.2);
- Participar como invitada permanente en la Mesa Técnica encargada de desarrollar y coordinar el plan estratégico de seguridad y protección para el nuevo movimiento o partido político de las FARC-EP (3.4.7.4.2);
- Acompañar la revisión de la situación de los integrantes o colaboradores de las FARC-EP privados de la libertad (6.4.2);
- Colaborar, previa solicitud, en la verificación de la implementación y cumplimiento de las sanciones impuestas por el nuevo mecanismo transicional de justicia penal (5.1.2, párrafos 60 y 62 en relación con 53(d)).

4. El mandato integral de la Oficina fue renovado hasta el 31 de octubre de 2019, lo que permitirá a sus 14 oficinas en terreno continuar su labor de monitoreo y análisis de la situación de derechos humanos en lugares remotos y de difícil acceso afectados por la violencia y el conflicto armado, y de asesorar a las autoridades locales. La Oficina asesora a sus contrapartes nacionales en materia de derechos humanos en relación con seguridad ciudadana; empresas;

defensores de derechos humanos; consulta previa, libre e informada; lucha contra la impunidad y política criminal; salud y educación; víctimas; reformas al sector de seguridad; y género, entre otros. El contenido del presente informe es el resultado de su labor de monitoreo, análisis y cooperación técnica para contribuir a mejorar la situación de derechos humanos en todo el país.

5. El Alto Comisionado recuerda que su Oficina en Colombia depende de contribuciones voluntarias para la implementación de su mandato y señala que mientras que se le ha encomendado a la Oficina asumir responsabilidades adicionales en virtud del Acuerdo de Paz, no ha habido un incremento en los recursos disponibles.

6. En marzo, el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) anunciaron una agenda formal de negociaciones de paz. Este diálogo se pospuso hasta 2017 debido a varios obstáculos, como la falta de confianza entre las partes; dificultades por parte del Gobierno de generar una mayor inclusión social y económica; y los secuestros continuos por parte del ELN. Las hostilidades entre las partes siguieron afectando a la población civil.

7. Del 24 al 29 de septiembre, el Alto Comisionado visitó Colombia para asistir a la ceremonia de firma del Acuerdo de Paz y se reunió con representantes del Estado y de la sociedad civil, incluyendo el sector privado, y con el Equipo de País de las Naciones Unidas. También visitó Bogotá, Mampuján, Medellín y Quibdó. Durante su visita, el Alto Comisionado reiteró el compromiso de su Oficina con el proceso de paz basado en los derechos humanos.

8. Durante 2016, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité sobre Desapariciones Forzadas y el Comité de Derechos Humanos examinaron la situación en Colombia<sup>1</sup>.

## **II. Acuerdo de Paz**

### **A. Aspectos de derechos humanos contenidos en el Acuerdo de Paz**

9. El Acuerdo de Paz cumple en términos generales con las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos. Si se implementa de manera diligente, puede orientar al Estado hacia la superación de los desafíos estructurales relacionados con los derechos humanos.

10. El Acuerdo contiene programas para fomentar el bienestar social, el desarrollo, el estado de derecho y la democracia – todos ellos con implicaciones en materia de derechos humanos – en cinco áreas: 1) reforma rural integral; 2) garantías de participación política; 3) acción estatal en contra de organizaciones criminales; 4) soluciones al problema de las drogas ilícitas, combinando acción judicial contra el crimen organizado con una perspectiva de salud pública para consumidores y alternativas económicas viables y sostenibles para los cultivadores; y 5) acciones a favor de los derechos de las víctimas de violaciones del pasado. El Acuerdo de Paz también establece la creación de un sistema integral de justicia transicional que comprende una comisión de la verdad; una unidad para la búsqueda de personas desaparecidas; una jurisdicción especial para la paz (JEP); y reparaciones.

---

<sup>1</sup> CRPD/C/COL/CO/1; CED/C/COL/CO/1; CCPR/C/COL/CO/7

11. A lo largo del Acuerdo de Paz se reitera la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, en particular en las zonas más afectadas por el conflicto armado. También incorpora un enfoque integral y de género, basado en los principios de equidad y realización progresiva. Las partes se comprometen a abordar la desigualdad histórica y las vulnerabilidades de las mujeres y niñas, de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual (LGBTI) y de las minorías religiosas. Tras un sostenido esfuerzo de incidencia pública, incluyendo una recomendación del Alto Comisionado, se incorporó una sección sobre los derechos de los indígenas y afrodescendientes. El acuerdo también excluyó formalmente cualquier posibilidad de amnistía o indulto para delitos de violencia sexual, lo cual también es acogido con beneplácito por la Oficina.

12. El Acuerdo de Paz contempla garantías de seguridad para prevenir la violencia criminal en contra de los integrantes de las FARC-EP en proceso de reintegración. La Oficina subraya la complementariedad entre estas garantías y las obligaciones generales del Estado en materia de derechos y seguridad de la población.

13. La implementación del Acuerdo de Paz puede aprovechar las estructuras e iniciativas existentes del Estado, como el Sistema Nacional de Derechos Humanos<sup>2</sup>, el proceso de restitución de tierras y reparación de víctimas, y el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018).

14. Las demoras en la implementación del Acuerdo de Paz, debido al plebiscito, generaron vulnerabilidad, incertidumbre e inseguridad para la población en zonas de conflicto. También socavó la confianza de los integrantes de las FARC-EP en el proceso de paz.

## **B. Medidas requeridas para construir confianza**

15. El reconocimiento voluntario de responsabilidad por violaciones de derechos humanos del pasado contribuye a construir confianza en el proceso de paz. En septiembre, el Presidente de Colombia reconoció la persecución y violencia sistemáticas sufridas anteriormente por el partido político Unión Patriótica, y subrayó la responsabilidad del Estado de asegurar la no repetición. En 2016, las FARC-EP reconocieron su responsabilidad por: la práctica del secuestro; la masacre en La Chinita, Apartadó, en 1994; la muerte en cautiverio de once diputados del Valle del Cauca en 2009; y el asesinato de un defensor afrocolombiano de derechos humanos en 2015. Las familias de los diputados muertos exigieron al Estado reconocer su responsabilidad.

16. No obstante, sigue vigente el desafío del Estado y las FARC-EP de reconocer plenamente sus responsabilidades por las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el pasado, de tal forma que satisfaga los derechos de las víctimas.

17. Para contribuir efectivamente a la no-repetición, el reconocimiento de las violaciones cometidas por servidores públicos debe tomar en cuenta las dimensiones estatales, políticas, institucionales e individuales, en su totalidad. Amplios sectores oficiales y políticos aún niegan que agentes del Estado hayan perpetrado graves violaciones, incluso en los casos en que el Presidente ha reconocido oficialmente la responsabilidad del Estado. Garantizar que el reconocimiento tenga un efecto reparador para las víctimas es uno de los retos políticos, legales y culturales transcendentales del proceso de construcción de paz.

---

<sup>2</sup> <http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>

18. Las solicitudes de perdón de las FARC-EP cumplirán su objetivo una vez las víctimas las acepten y comiencen a recibir los beneficios de acciones más amplias de reparación.

19. No se debe postergar la desvinculación de niñas y niños de las FARC-EP, la cual fue acordada por las partes. El 10 de febrero, las FARC-EP confirmaron públicamente que pondrían fin al reclutamiento de niñas y niños menores de 18 años. En el transcurso del año, las FARC-EP desvincularon solo 13 niñas y niños de sus filas. El programa de atención integral y reparación de niñas y niños menores de 18 está aún en construcción. La Oficina recibe con preocupación la información de que niños se desvincularon de las FARC-EP sin procedimiento oficial.

20. El Acuerdo de Paz, si bien incluye referencias generales a las garantías de no repetición, no establece provisiones específicas para materializarlas. La no-repetición implica reformas estructurales institucionales, con la participación de las víctimas y de la sociedad, a fin de garantizar el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos y el goce de una vida digna. En la reintegración de los integrantes de las FARC-EP, la no-repetición implica contribuir a mejorar el nivel de vida en las comunidades donde han tenido presencia histórica. Cualquier integrante de las FARC-EP implicado en delitos después de su desmovilización debe ser procesado por la jurisdicción ordinaria y no el sistema de justicia transicional.

### **C. Algunos aspectos del acuerdo de paz para seguimiento**

21. El Alto Comisionado identificó algunos aspectos de derechos humanos en el Acuerdo de Paz que requerirán seguimiento.

22. El extenso contenido de derechos humanos en el Acuerdo de Paz es el eje central que permitirá asegurar la complementariedad en la implementación de todos sus aspectos. También debe permitir la coordinación y coherencia institucional necesarias para generar mejoras estructurales en las vidas de los titulares de derechos.

23. El sistema integral de justicia transicional en el Acuerdo de Paz busca construir la paz mediante la realización de los derechos de las víctimas. Esto requiere coordinación y coherencia entre las distintas entidades del sistema y con otras instituciones nacionales. Una efectiva secuencia en la implementación también es esencial. Otros retos incluyen la ambigüedad y la falta de precisión en los nuevos mandatos institucionales y marcos legales, la necesidad de recursos, la superposición de las funciones y el gran número de casos que deben ser procesados. Entre los desafíos externos para la exitosa implementación del sistema están la inseguridad y el interés de algunos sectores poderosos de evitar la rendición de cuentas.

24. El Acuerdo de Paz establece un límite de dos a tres años para que el Fiscal General, la jurisdicción penal militar, el Procurador General, el Contralor General y el Congreso presenten informes a la jurisdicción especial para la paz (JEP) sobre las investigaciones existentes de delitos relacionados con el conflicto. Estas entidades deben garantizar que sus informes sean de alta calidad y exhaustivos. Con esto se facilitará que la jurisdicción especial para la paz pueda actuar con celeridad en la investigación, procesamiento, atribución de responsabilidad y establecimiento de la verdad. La Oficina entiende que la referencia que hace el Acuerdo de Paz a las investigaciones “concluidas” incluye aquellas archivadas en las jurisdicciones ordinaria, militar y disciplinaria, lo que contribuirá a la identificación de casos, patrones y responsabilidades en los casos de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

25. El Alto Comisionado reitera sus anteriores observaciones sobre la necesidad de introducir cambios legales, institucionales, presupuestales y culturales relacionados con la identificación, protección, acceso y uso de archivos estatales para facilitar el trabajo del sistema de justicia transicional<sup>3</sup>. La Oficina saluda los poderes otorgados al Secretario Ejecutivo de la jurisdicción especial para la paz para ordenar la protección de los documentos públicos o privados relacionados con el conflicto. La Oficina reitera la necesidad de proteger archivos enteros relacionados con las graves violaciones a los derechos humanos del pasado. Aunque el Acuerdo de Paz omite referencia a la necesidad de que las FARC-EP aporten sus archivos, estos deberían ser incluidos y considerados de la misma manera que aquellos del Estado.

26. Experiencias anteriores de desmovilización y reintegración en Colombia ilustran la estigmatización y la violencia que pueden enfrentar los líderes e integrantes de las nuevas organizaciones políticas, además del riesgo de que las personas en proceso de desmovilización se vinculen con actividades criminales. La seguridad y el acceso a condiciones dignas de vida para los hombres y mujeres desmovilizados es fundamental para la construcción de paz. El establecimiento oportuno y funcionamiento efectivo de los mecanismos de seguridad y protección para ellos, y la creación de empleos que contribuyan a la infraestructura social, pueden fortalecer el proceso de reintegración.

27. La participación pública es un principio transversal del Acuerdo de Paz y debe orientar todas las fases de implementación. No debe reducirse a una mera formalidad, incluyendo en el sistema integral de justicia transicional.

28. La implementación del Acuerdo de Paz requiere la contratación de numeroso personal que debe incluir miembros de las comunidades afectadas por el conflicto. La participación desde el principio de la población local, junto con beneficios económicos visibles para las comunidades, puede contribuir a lograr la sostenibilidad de la paz en el ámbito local. Todo el proceso debe guiarse por el principio de “acción sin daño”.

29. Es urgente lograr la inclusión política, social y económica y el empoderamiento de los líderes comunitarios. La experiencia de algunas iniciativas impulsadas por el Gobierno en la década pasada, como las “zonas de consolidación”, demuestra la importancia de garantizar la presencia de toda la institucionalidad, no solo de las fuerzas militares, así como de la participación de la comunidad sin estigmatización.

30. La Oficina saluda la estrategia publicada por la Defensoría del Pueblo en noviembre para promover los derechos humanos en la construcción de paz y espera que se asignen suficientes recursos para su aplicación efectiva. La Oficina toma nota de la intención del nuevo Procurador General de crear una unidad para la paz y convivencia que hará seguimiento a los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz.

#### **D. Implementación del Acuerdo de Paz hasta la fecha**

31. El 13 de diciembre la Corte Constitucional ratificó el procedimiento legislativo especial, un mecanismo de aprobación por vía rápida de las leyes requeridas para la implementación del Acuerdo de Paz.

---

<sup>3</sup> A/HRC/31/3/Add.2, paragraphs 49-51 and recommendation (f)

32. A la Oficina llaman la atención varios aspectos del acto legislativo<sup>4</sup> aplicable a agentes del Estado, que se presentó por el procedimiento de vía rápida. Este acto legislativo restringe y distorsiona el marco legal que deben aplicar los magistrados en los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas militares o de la policía y no cumple con los estándares internacionales sobre responsabilidad del superior y del mando.

33. La definición de “control efectivo” en el Acuerdo de Paz, en relación con la responsabilidad penal de los superiores civiles o militares, es parcial y no cumple con los estándares internacionales. El control efectivo, así como el alcance de las amnistías, debe interpretarse en consonancia con las normas y jurisprudencia internacionales, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la justicia y la no-repetición. La Fiscal de la Corte Penal Internacional podría manifestarse públicamente para dar claridad sobre las normas aplicables relacionadas con la responsabilidad del superior.

34. El 30 de diciembre se aprobó por vía rápida la Ley 1820, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistías, indultos y tratamientos penales especiales. La ley incluye referencias abstractas a los derechos de las víctimas, sin establecer mecanismos o procedimientos para asegurar su cumplimiento. También presenta disposiciones, ambigüedades y vacíos que no cumplen con las normas internacionales y socavan la centralidad que el Gobierno y las FARC-EP le habían dado previamente a los derechos de las víctimas. El Alto Comisionado está sumamente preocupado que estos factores, si no se abordan, pueden favorecer la impunidad para los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

35. La Ley 1820 prohíbe formalmente el otorgamiento de amnistías o indultos en casos de graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario. No obstante, prevé un programa de libertad condicional para funcionarios del Estado e integrantes de las FARC-EP que han estado privados de la libertad por cinco años o más, sin tener en cuenta la gravedad de sus delitos. El Alto Comisionado lamenta que, en un estado de derecho, no se haya asignado a una entidad independiente e imparcial, sin ninguna relación con los posibles beneficiarios, la tarea de postular los funcionarios públicos que serán considerados para la libertad condicional. Además, la ley no establece criterios objetivos y basados en derechos para evaluar la elegibilidad. Tampoco establece un sistema efectivo para el seguimiento y control de los miles de posibles beneficiarios, con el fin de evitar la obstrucción de la justicia y la intimidación de las víctimas y los testigos.

36. Aún no se han propuesto disposiciones para regular la depuración de funcionarios públicos vinculados a graves violaciones de derechos humanos.

37. A finales del 2016, aún no estaban listas las zonas de pre-agrupamiento temporal para el desarme y la reintegración de los integrantes de las FARC-EP. Esto generó desconfianza y vulnerabilidad en los integrantes de las FARC-EP e incentivó la desertión o la vinculación a grupos criminales. Para lograr una exitosa reintegración, se requieren cronogramas, acciones y responsabilidades claramente definidas con la participación de la sociedad.

38. La implementación del Acuerdo de Paz requiere una inversión significativa de recursos. La inversión debe planearse y hacerse con un enfoque de derechos y buscar resultados sostenibles para las comunidades. Al final del año, la planificación presupuestaria para la implementación se encontraba aún en una fase preliminar.

---

<sup>4</sup> Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016, Cámara de Representantes

### **III. Derechos humanos en la paz, seguridad, desarrollo y democracia**

39. La Oficina ha identificado las siguientes situaciones estructurales, desafíos y oportunidades en materia de derechos humanos que requieren atención para fortalecer la construcción de paz, especialmente en las áreas rurales.

#### **A. El desafío rural**

40. En algunas áreas rurales, las FARC-EP han ejercido el control sobre la población durante décadas. Al trasladarse de estas áreas a los puntos de pre-agrupamiento temporal, el riesgo de violencia relacionada con actividades económicas ilegales ha incrementado. Se requiere urgentemente fortalecer la presencia integral de las autoridades civiles y cumplir plenamente sus responsabilidades de respetar, proteger y garantizar todo el espectro de derechos humanos de la población rural, antes de que se consoliden nuevas formas de control ilegítimo por parte de terceros.

41. Las actuales iniciativas estatales para fortalecer la justicia en áreas rurales con un enfoque integral y de género, participación comunitaria y plena rendición de cuentas por las instituciones en cada fase de esos procesos, serán clave para lograr la inclusión política, social y económica. Solo mediante el reconocimiento efectivo y fortalecimiento del papel de los pueblos indígenas y sus autoridades, así como de las comunidades afrocolombianas, de mujeres y de líderes rurales, podrá lograrse la gobernabilidad y evitar el surgimiento de vacíos de poder.

42. Con respecto a la violencia y la criminalidad en zonas rurales, la Oficina sigue observando dificultades en el acceso a la justicia. El personal de la Fiscalía General de la Nación enfrenta dificultades constantes en llegar a las zonas remotas para desempeñar sus funciones. El número excesivo de investigaciones asignadas a cada fiscal, los retos de seguridad, la escasez de investigadores y problemas de transporte dificultaron el avance en las investigaciones.

#### **B. Violencia y actividades económicas ilegales**

43. La Oficina observó la relación entre violencia y las zonas de cultivo de coca, marihuana y amapola, narcotráfico y actividades de minería ilegal, por ejemplo, en la costa pacífica y en el bajo Cauca y Catatumbo. A menudo, estas áreas también tienen una historia de despojo de tierras. Esta violencia aumentó cuando inició la desmovilización de las FARC-EP.

44. Los actores vinculados al crimen organizado (incluyendo el transnacional), el crimen local, las disidencias de las FARC-EP, así como los grupos armados organizados del ELN y el Ejército de Liberación Popular (EPL), compiten por el control, la explotación y los réditos de las actividades económicas ilegales. La pobreza, marginalización y falta de oportunidades en estas áreas, en su mayoría rurales, sumada a la débil presencia del Estado y la corrupción, facilitaron el desarrollo de las actividades económicas ilegales. La violencia derivada de estas actividades económicas afecta a las comunidades, sus líderes y a las autoridades locales.

45. La respuesta estatal a la violencia debe abordar los factores estructurales que favorecen las actividades económicas ilegales, especialmente la corrupción, con el fin de garantizar el pleno goce de derechos de la población. Se debe asegurar que haya articulación entre los

ámbitos nacional y local para asegurar una efectiva prevención social, comunitaria y situacional del delito, así como la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

### C. Derechos económicos, sociales y culturales

46. Colombia es un país de ingreso medio y uno de los cinco países con mayores niveles de desigualdad en la región<sup>5</sup>. Esto se evidencia en la disparidad en el goce de derechos económicos, sociales y culturales entre las áreas rurales y urbanas y dentro de las áreas urbanas. Los principales obstáculos al goce de los derechos humanos en las zonas rurales, identificadas conjuntamente con el Gobierno, incluyen: limitada presencia y capacidad local del Estado; inefectiva coordinación nacional-local; conflicto armado; limitado acceso a la justicia; corrupción; insuficiente integración de derechos a la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas; insuficiente medición de la realización progresiva; y limitada rendición de cuentas. El Acuerdo de Paz, en particular los puntos relacionados a la reforma rural integral y la solución al problema de las drogas ilícitas, brinda la oportunidad para enfrentar estos desafíos de manera integral. El abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales podría contribuir a superar la violencia y la exclusión y fortalecer el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

47. En anteriores informes sobre la situación de derechos humanos en Colombia, el Alto Comisionado ha reiterado la obligación del Estado de adoptar medidas para lograr el goce de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad, y de desarrollar indicadores para evaluar su realización progresiva. Se deben perfeccionar las herramientas de medición que actualmente utiliza el Sistema Nacional de Derechos Humanos para que el Estado pueda evaluar la situación actual, con el fin de fortalecer la implementación de las políticas públicas. El Departamento de Prosperidad Social, con el apoyo de la Oficina, está desarrollando un mecanismo piloto para el monitoreo de políticas y programas acerca del derecho del pueblo wayúu a la alimentación y el agua.

48. La Oficina sigue observando dificultades en la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo, en La Guajira, donde los problemas nutricionales afectan primordialmente a las niñas y niños indígenas wayúu. Entre enero y noviembre, el Instituto Nacional de Salud reportó 352 casos de niñas y niños con bajo peso al nacer y 75 muertes por desnutrición, de los cuales el 16 por ciento tenían menos de cinco años, en este departamento. Existe además un sub-registro, debido a que no existen datos exactos del censo sobre la población wayúu y hay grandes diferencias entre las cifras departamentales y aquellas reportadas por las autoridades nacionales. El Gobierno está implementando una serie de iniciativas para superar esta situación, y se requiere un seguimiento constante sobre el impacto de éstas.

49. Las investigaciones de la Fiscalía sobre la situación en La Guajira mencionadas en el informe anual del Alto Comisionado de 2015 siguen revelando irregularidades en la contratación estatal de servicios de educación, salud, atención a la primera infancia, acueductos y otras obras públicas. En octubre, el Fiscal indicó que la corrupción en La Guajira era sistémica y anunció que había imputado cargos a 41 personas. La Oficina espera que continúe la investigación rigurosa sobre La Guajira y que ésta se replique en otras partes del país donde la corrupción también socava los esfuerzos del Estado por garantizar los derechos económicos,

---

<sup>5</sup> [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf)

sociales y culturales. Considerando que la Contraloría General viene publicando informes de auditoría sobre esta situación desde al menos 2011, la Oficina resalta la importancia de mejorar la coordinación entre las entidades de control y las de justicia.

50. Respecto al derecho a la salud, persisten desafíos en cuanto al cumplimiento de los estándares mínimos de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y calidad en muchas áreas rurales, especialmente aquellas donde residen pueblos indígenas y afrocolombianos y que incluyen Amazonas, Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, La Guajira y Putumayo. La Oficina sigue observando reiterados retrasos de hasta seis meses en el pago de los salarios de personal de salud en algunos lugares del país.

51. La Oficina observó el impacto de la contaminación de fuentes de agua debido a la minería ilegal en la salud de las comunidades indígenas que viven a lo largo del Río Caquetá en Caquetá y Amazonas. Además, la Oficina verificó el acceso irregular a las vacunas para niñas y niños, a pesar de los planes de vacunación previstos en la legislación nacional. Es necesario mejorar la calidad de la información estadística sobre la situación de salud.

52. Las niñas y niños afrocolombianos e indígenas en Chocó siguen muriendo a causa de enfermedades prevenibles, debido a la limitada disponibilidad y acceso a servicios de salud y la falta de agua potable y saneamiento básico. Entre enero y agosto se reportó la muerte de nueve niñas y niños, únicamente en Riosucio. Según el Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad materna en Chocó es de 181,64 por 100.000, frente a 33,70 en Bogotá. La tasa de mortalidad de niñas y niños menores de cinco años es de 31,86 por 1.000, frente a 11,75 en la capital. Entre enero y noviembre, el Gobierno registró 20 muertes por desnutrición en Chocó. El 35 por ciento de las víctimas era menor de cinco años.

53. En 2012, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia reportó una cobertura bruta de educación primaria del 111 por ciento. No obstante, el goce del derecho a la educación universal y gratuita, especialmente en las áreas rurales, continúa enfrentándose a obstáculos que generan deserción escolar, como lo es la presencia de minas anti-persona. La Oficina observó que la asistencia en los municipios de Valle del Guamuez (Putumayo) y Tumaco (Nariño) se vio afectada por la falta de agua potable y electricidad en las escuelas, escasez de carreteras y transporte y la falta de recursos en muchas familias para adquirir los útiles, uniformes y alimentación escolar.

#### **D. Defensores y defensoras de derechos humanos**

54. En 2016, la situación de los defensores de derechos humanos siguió siendo motivo de preocupación. Hasta el 31 de diciembre, la Oficina observó 389 ataques de los siguientes tipos: 59 homicidios<sup>6</sup>; 44 ataques; 210 amenazas (69 colectivas); 72 violaciones a los derechos a la privacidad y la propiedad (incluyendo fotografías, vigilancia y robo de computadores); tres desapariciones forzadas; y un caso de violencia sexual. Entre las 59 víctimas asesinadas estaban cuatro mujeres, seis líderes indígenas, tres líderes LGBTI, tres sindicalistas, un líder afrocolombiano y dos líderes juveniles. Aunque hubo más agresiones y asesinatos de sindicalistas y de integrantes de movimientos sociales y políticos, estas estadísticas únicamente incluyen agresiones contra líderes.

---

<sup>6</sup> Cuatro asesinatos adicionales están aún en proceso de verificación.

55. Los departamentos con mayor número de asesinatos verificados de defensores y defensoras de derechos humanos fueron Cauca (14), Antioquia (siete), Norte de Santander (seis) y Córdoba (cuatro). Los departamentos más afectados por todo tipo de agresiones fueron Antioquia, Bogotá, Cauca, Meta, Norte de Santander y Valle del Cauca.

56. En 44 (74,5%) de los asesinatos verificados, los perpetradores estarían vinculados con intereses criminales colectivos o individuales; cuatro vinculados al ELN; uno al EPL; dos a milicianos de las FARC-EP; uno a disidentes de las FARC-EP; seis a particulares; y uno a la policía nacional durante una protesta social.

57. En 43 (73%) de los casos de asesinatos verificados, las víctimas desarrollaban su labor en zonas rurales. De estos, 25 ocurrieron en zonas con presencia histórica de las FARC-EP. Es notable el aumento en asesinatos en las áreas rurales frente al 2015, cuando la Oficina registró 25 víctimas (60%). Esto está relacionado con los vacíos de poder que han dejado las FARC-EP; la escasa o débil presencia del Estado; la percepción de los actores criminales que los defensores de derechos humanos afectan sus intereses; la persistente estigmatización de los defensores de derechos humanos; el uso de la violencia para resolver disputas en las comunidades; la competencia entre grupos criminales por el control de actividades económicas ilegales; y el limitado acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

58. La Oficina registró 11 casos de captura y detención de defensores de derechos humanos en áreas rurales con la presencia de actores armados. La Oficina ha reportado cada año sobre la forma en que estos arrestos a menudo resultan en detenciones prolongadas antes de que el acusado sea liberado por falta de pruebas. Esto compromete la diligencia, legalidad, imparcialidad e independencia de las investigaciones. Se requiere una revisión de esta situación que involucra a la Fiscalía Nacional Especializada contra el Terrorismo, así como la forma en que se emplea la inteligencia militar para el impulso de las investigaciones penales.

59. La sanción a quienes atacan a los defensores de derechos humanos constituye una salvaguarda fundamental y efectiva para la satisfacción y la no-repetición. La Oficina ha reiterado su preocupación sobre el alto nivel de impunidad en los casos de agresión contra los defensores de derechos humanos. Al tiempo que valora las diferentes iniciativas de la Fiscalía General de la Nación en los últimos años en esta materia, el Alto Comisionado señala que estos esfuerzos deben arrojar mayores resultados. El éxito de la entidad deberá medirse por la calidad de las investigaciones y la capacidad para lograr resultados judiciales. Dada la complejidad de investigar las agresiones contra los defensores de derechos humanos, la Oficina considera que un ajuste en los incentivos institucionales para recompensar a los fiscales por los avances logrados en la investigación de estos casos podría tener efectos positivos.

60. La Oficina acoge con satisfacción las seis condenas logradas por la Fiscalía General de la Nación en 2015 y 2016 contra quienes cometieron el asesinato de defensores de derechos humanos. Otros doce casos están en etapa de juicio o en espera de decisiones judiciales.

61. La nueva directiva 011 sobre la investigación de amenazas contra los defensores de derechos humanos, el Memorando 00042 sobre la investigación de delitos cometidos contra grupos vulnerables, incluyendo defensores, y un protocolo sobre respuesta rápida en casos de asesinatos y amenazas contra defensores son prometedores y deben ser aplicados con diligencia.

62. La Oficina toma nota de los avances logrados por el Fiscal General, en el contexto del diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil en la Mesa Nacional de Garantías, en la identificación de los casos de asesinato de defensores de derechos humanos desde 1994. De los 766 casos identificados hasta la fecha, la Fiscalía General de la Nación aún debe ubicar 193

casos en su sistema de registro dado el cambio en sus sistemas de gestión de información desde 2004. Las instituciones que participan en la Mesa Nacional deben asegurar que sus representantes tengan poder de decisión e informen sobre los avances logrados en la implementación e impacto, y no solo sobre la promoción de políticas, iniciativas y campañas.

63. La Oficina reconoce los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección por responder a las numerosas y variadas necesidades de protección en el territorio colombiano. No obstante, y a pesar de la gran cantidad de medidas blandas de protección otorgadas en las áreas rurales, aún no ha evaluado la idoneidad y efectividad de las medidas de protección para defensores de derechos humanos en zona rural. Basado en la información disponible, la Oficina observa que, a pesar del incremento en los homicidios de dichos defensores, solo el 20 por ciento de las medidas duras de protección fue asignado a las zonas rurales. La Oficina también señala la necesidad de garantizar que los analistas de la Unidad Nacional de Protección puedan llegar a las zonas rurales para entrevistar a los defensores de derechos humanos de conformidad con los procedimientos establecidos.

64. Las acción preventiva por entidades civiles en relación con los ataques contra de los defensores de derechos humanos, son aún un desafío importante. La Oficina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan los mecanismos de prevención desarrollados por el Gobierno, incluyendo las Mesas Territoriales de Prevención de Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos con el Ministerio del Interior, y la Sub-Comisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, que recibe casos de presuntos ataques y los verifica in situ.

## **E. Seguridad ciudadana**

### **1. Seguridad ciudadana para la paz**

65. En el contexto del proceso de paz, el Alto Comisionado observa con preocupación la intervención de las fuerzas militares en las tareas de seguridad ciudadana, desde el manejo de la protesta social hasta la lucha contra el crimen organizado. La Oficina reitera que las fuerzas militares no son responsables de la seguridad ciudadana. Constitucionalmente, tienen la finalidad de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La policía nacional tiene la responsabilidad de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. En situaciones excepcionales y bajo los procedimientos establecidos, la policía nacional puede requerir la asistencia militar, la que, para garantizar los derechos a la vida y la integridad, se debe realizar bajo el principio de primacía policial y con un riguroso control civil independiente. Esa división de funciones se refleja en los estándares internacionales y regionales de derechos humanos.

66. El desarrollo por parte de las fuerzas militares de planes, protocolos y otros procesos justificando un rol militar en la seguridad pública, no refleja adecuadamente estos estándares y tampoco la Constitución y la ley, incluyendo el Nuevo Código Nacional de Policía. Tal es el caso, por ejemplo, de la Directiva 15 del 22 de abril del Ministerio de Defensa que hace referencia a “grupos armados organizados” - un término del derecho internacional humanitario (DIH) que debe ser determinado objetivamente - para referirse a grupos criminales, incluyendo grupos delictivos organizados definidos bajo la Convención de Palermo, a quienes el Estado debe responder en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y no bajo el DIH. Lo anterior pone en riesgo los derechos humanos de la población al promover el uso letal de la fuerza en situaciones y condiciones donde no es legítimo en un Estado de Derecho.

67. Son también de preocupación las propuestas de autoridades locales en algunas partes del país de crear vice alcaldías de seguridad, ejercidas por militares activos en comisión. Esto asignaría al personal militar funciones y responsabilidades para las cuales su entrenamiento y doctrina no es aplicable según la Constitución, la jurisprudencia y los estándares internacionales.

68. La Oficina considera como positivas las recientes iniciativas institucionales en contra de la corrupción militar y policial. La corrupción policial es más visible debido a su contacto cotidiano con la población. El ejemplo, compromiso y liderazgo de los altos mandos en estas instituciones, así como un riguroso control externo, pueden mejorar el impacto de las políticas institucionales en contra de la corrupción. La visibilidad de la corrupción no puede justificar la distorsión de las funciones asignadas por la Constitución a las instituciones del sector de seguridad.

69. Para poder asumir plenamente su misión constitucional en un contexto de pos-conflicto, además de combatir con firmeza el problema de la corrupción, la policía nacional debe fortalecer su cultural institucional de derechos humanos. La Oficina y el Inspector General de la policía han identificado, conjuntamente, necesidades en la formación policial, en el funcionamiento de los mecanismos de control interno y en el mando y control. Una mayor apertura y diálogo transparente con la sociedad civil en este proceso sería beneficioso. Es urgente el despliegue de carabineros adicionales para garantizar el orden público en áreas rurales, con el fin de fortalecer el despliegue sostenible de todas las instituciones civiles. La Oficina ha compartido experiencias internacionales de otros procesos de paz en relación con la reorientación y fortalecimiento del sector de seguridad. El reclutamiento, formación y despliegue de nuevos policías - mujeres y hombres - de zonas afectadas por el conflicto es necesario.

70. Preocupa a la Oficina el caso de un capitán de la policía que denunció violaciones de derechos humanos y otras irregularidades dentro de la institución. Este caso y otros en distintas instituciones demuestran la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección a denunciantes (whistle-blowers) en todo el país, de conformidad con los estándares internacionales contra la corrupción.

71. La Oficina lamenta que, a pesar de la necesidad de distribuir los limitados recursos públicos de manera efectiva y eficiente en el contexto del proceso de paz, y dada la necesidad de que la policía cuente con los recursos necesarios para asumir plenamente su papel en el pos-conflicto, el Ministerio de Defensa decidió a finales de 2016, no trasladar recursos financieros de las fuerzas militares a la policía nacional.

## **2. Ejecuciones extrajudiciales en 2016**

72. En 2016, la Oficina documentó seis casos de privación arbitraria de la vida perpetrados por miembros del ejército o de la policía en Antioquia, Bolívar, Cesar, Nariño y Norte de Santander. Una de las víctimas era una niña. Uno ocurrió durante operaciones conjuntas de la policía y las fuerzas militares en contra de la minería ilegal, otro durante una operación militar en contra del ELN y otro en una operación militar anti-secuestros. En tres casos estuvieron involucrados agentes de la policía en el contexto de protestas sociales o retenes.

73. Los factores causales en estos casos están relacionados con la planeación operacional para la garantía de derechos, los protocolos aplicados sobre el uso de la fuerza en cascos urbanos y sitios públicos, el mando y control y la disciplina táctica. El riesgo de privación

arbitraria de la vida se acentúa cuando las fuerzas militares están involucradas en tareas que no corresponden a su misión constitucional.

## **F. Ejecuciones extrajudiciales del pasado**

74. En abril y julio, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad agravada del Estado y condenó al Ministerio de Defensa Nacional, el ejército nacional y la policía nacional por múltiples hechos que incluyen las ejecuciones extrajudiciales sistemáticas y generalizadas conocidas como “falsos positivos”. Señaló que estos delitos revelan deficiencias estructurales y controles inadecuados dentro de las fuerzas militares en materia de reclutamiento y disciplina, y en el funcionamiento y ejercicio de sus responsabilidades institucionales.

75. La Oficina había documentado anteriormente los problemas de voluntad institucional para garantizar la efectividad de los controles internos militares en relación con los casos de “falsos positivos”. Esto se hizo evidente, entre otros factores, en la aprobación de pagos a falsos testigos, así como en los incentivos institucionales y presiones inapropiados para lograr “resultados” militares.

76. La Oficina saluda la orden del Consejo de Estado a las fuerzas militares de formular, como garantía de no-repetición, planes integrales de inteligencia para controlar a sus integrantes. Las políticas deben ser revisadas y fortalecidas a la luz de esta decisión judicial y de los informes sobre a) las “15 medidas” de control interno militar elaboradas por la Oficina, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General en 2013, y b) los cinco mecanismos de control interno en materia de derechos humanos de la policía, desarrollado por la Oficina y el Inspector General de la policía nacional en 2015.

77. La Oficina aplaude el reconocimiento por el Ministro de Defensa Nacional y del comandante del ejército, en un acto público sin precedentes, a un sargento del ejército como héroe nacional por su liderazgo, honor y lealtad militar al denunciar, desde 2007, las ejecuciones extrajudiciales cometidas por algunos compañeros y superiores. Por más de 10 años, esta persona había sufrido represalias, denegación de protección estatal y estigmatización por integrantes de alto rango de la institución. Este caso ilustra la necesidad de generar las condiciones necesarias para que los oficiales del sector de seguridad puedan participar libremente en los mecanismos de justicia transicional.

78. La Oficina reconoce el trabajo de los fiscales comprometidos con la investigación de las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “falsos positivos”. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, de las 2.316 investigaciones abiertas a 31 de diciembre de 2016, se emitieron entre enero y septiembre condenas contra 133 civiles e integrantes del Ejército. La Oficina observa que en distintos momentos, la Fiscalía reportó diferentes estadísticas sobre estos procesos.

79. No obstante, teniendo en cuenta los patrones en la planificación, comisión y encubrimiento de los “falsos positivos”, no se puede limitar la responsabilidad a los autores materiales. Solo uno de los 14 generales del ejército actualmente bajo investigación por estos hechos fue llevado a juicio. El Fiscal General deberá priorizar la investigación de estos y otros comandantes. La Oficina llama a que, de acuerdo con los informes públicos de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, el Estado asegure el suministro de información completa y relevante

a dicha Corte sobre los avances en las investigaciones contra oficiales de alto rango en los casos de “falsos positivos”<sup>7</sup>.

80. La lucha contra la impunidad no se limita al procedimiento penal. La Oficina observó con preocupación la prescripción de las investigaciones disciplinarias de altos mandos respecto a los “falsos positivos” debido a la inacción de la Procuraduría General de la Nación en años recientes.

81. En noviembre, cinco altos mandos implicados en los “falsos positivos” cometidos por soldados bajo su mando, y que habían recibido varios beneficios por estos “resultados”, fueron promovidos a brigadier general y mayor general. El Gobierno y el Congreso justificaron su decisión en la ausencia de sentencias criminales contra los funcionarios ascendidos, desconociendo que estas responsabilidades políticas y administrativas no pueden supeditarse a la existencia de una sentencia que determina la responsabilidad penal individual. De acuerdo con las obligaciones internacionales de Colombia, tales decisiones deberán incorporar criterios de derechos humanos.

## **G. Reforma del sector de inteligencia**

82. El Acuerdo de Paz subraya el papel de la inteligencia en la lucha contra el delito. No obstante, el proceso de reforma militar, civil y policial establecido en la Ley de Inteligencia (2013) no ha avanzado al ritmo necesario para la construcción de paz y de una manera que asegure a la población que no se repetirán las violaciones de derechos humanos del pasado.

83. El Acuerdo de Paz reitera la obligación de “depurar” los archivos de seguridad nacional – incluyendo los archivos de inteligencia – de información sobre defensores de derechos humanos, miembros de la oposición y miembros del nuevo movimiento político de las FARC-EP, cuando no exista razón legítima para su inclusión. En julio, la Comisión Interinstitucional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia entregó a la Presidencia un informe incluyendo recomendaciones de criterios para la permanencia, retiro y almacenamiento de información de inteligencia. La Oficina considera que el informe debería ser discutido y fortalecido públicamente antes de iniciar la “depuración” dentro de un año. El informe hace énfasis en la necesidad de crear un mecanismo autónomo con poderes de revisión y desclasificación de la información de inteligencia por razones relacionadas con los derechos humanos. El Gobierno indicó a la Oficina que las fuerzas militares han “depurado” información de sus archivos. Preocupa que esto se ha hecho antes de ser avaladas y formalizadas las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Depuración, generando el riesgo de que se pudieran haber eliminado evidencias de violaciones de derechos humanos.

84. La Oficina y el Comité de Naciones Unidas de Derechos Humanos han resaltado que el Gobierno debe esclarecer el alcance y la regulación de la facultad para monitorear el espectro electromagnético prevista en la Ley de Inteligencia y el nuevo Código de Policía. Esto con el fin de garantizar la legalidad, proporcionalidad y necesidad en la recolección de datos sobre individuos y la aceptación pública de dicha facultad.

---

<sup>7</sup> Fiscal de la CPI, Informes sobre las Actividades de Examen Preliminar, 2016 ([https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe\\_eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe_eng.pdf)), párrafos 241 y 252; y 2015 (<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-PE-rep-2015-Eng.pdf>), párrafos 158 y 164.

## **H. Participación política**

85. El plebiscito sobre el Acuerdo de Paz ilustra las persistentes dificultades estructurales que sigue enfrentando la población rural para ejercer libremente el derecho al voto en todos los procesos electorales. Los costos y los arduos viajes necesarios para votar desincentivan la participación en zonas rurales y de difícil acceso. Esta situación es aprovechada durante la época electoral por candidatos y partidos que buscan influenciar el voto ofreciendo financiar el costo del transporte, alojamiento y otros gastos. El Representante en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos resaltó la necesidad de resolver esta situación ante el Congreso y el Ministerio de Interior.

## **I. Restitución de tierras**

86. El proceso de restitución de tierras que inició en 2011 ofrece importantes experiencias y lecciones para el proceso de paz. La Oficina sugiere que una evaluación de sus éxitos y dificultades podría servir para orientar la acción del Estado.

87. Sigue siendo un reto la seguridad de los reclamantes de tierras, quienes sufren agresiones y estigmatización, por ejemplo, en Catatumbo, Meta, Urabá y la costa Pacífica. Las actividades económicas ilícitas, el crimen organizado y la débil presencia estatal en estas áreas aumentaron los riesgos para los reclamantes.

88. El Estado avanzó en la protección de los derechos de las personas que actualmente ocupan las tierras sujetas a restitución sin vínculos a despojos anteriores (“segundos ocupantes” de buena fe) en el contexto de la restitución de tierras mediante una sentencia de la Corte Constitucional y de medidas administrativas<sup>8</sup>. No obstante, actores políticos, sociales y económicos siguieron desinformando a estos segundos ocupantes sobre sus derechos y el proceso de restitución de tierras, con el fin de impedir la restitución.

## **J. Desplazamiento forzado y emergencias humanitarias**

89. El desplazamiento forzado continúa a pesar del proceso de paz. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados reportó que en 2016 se produjeron 47 emergencias en razón de nuevos desplazamientos forzados masivos, confinamientos y restricciones de movilidad. Estas se concentraron en zonas de difícil acceso en Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca y afectaron primordialmente los pueblos indígenas wounnan, emberá y emberá dovida, y comunidades afrocolombianas y campesinas. Aproximadamente 13.864 personas fueron afectadas por el desplazamiento masivo. Un alto porcentaje de estos casos estuvo relacionado con emergencias recurrentes en las cuales los esfuerzos institucionales no lograron mitigar las causas de las hostilidades o la violencia.

90. La Oficina saluda el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado, que declara que el “estado de cosas inconstitucionales” en relación con el registro y la participación de víctimas ha sido superado, con la excepción de las poblaciones indígenas y étnicas. No obstante, otros aspectos de la

---

<sup>8</sup> Sentencia C-330/16 y Decreto del Ministerio de Agricultura 440 de 2016

situación inconstitucional relacionados con el desplazamiento, como la prevención, protección, educación, justicia y no-repetición aún están por ser superados.

## **K. Los derechos de las víctimas**

91. Es necesario fortalecer la efectividad y la coordinación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. También se requiere mayor coordinación entre estas entidades y los nuevos mecanismos de justicia transicional.

92. La Oficina observa que el proceso de reparación colectiva por la masacre en Bojayá, Chocó en 2002 ilustra la relevancia de los actuales esfuerzos del Estado por superar los desafíos relacionados con recursos y coordinación internos, los cuales generan contradicciones y demoras.

## **L. Empresa y derechos humanos**

93. La Oficina reconoce las iniciativas empresariales a favor de la paz, la integración de los derechos humanos en sus prácticas empresariales y la implementación de lineamientos sobre debida diligencia en sus operaciones. En noviembre, por ejemplo, el gobierno, empresarios, excombatientes y víctimas participaron en un proceso de reconciliación conocido como “Macrorrueda”. Fundaciones como ProAntioquia han explorado acciones para asegurar que la visión y las actividades empresariales contribuyan a mejorar el entorno social y económico en las comunidades donde operan. La Oficina facilitó intercambios entre empresas colombianas y sus contrapartes de Irlanda del Norte y España (País Vasco) sobre las contribuciones del sector privado a la construcción de paz. Es necesario seguir avanzando en la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas de 2015.

94. A pesar de estos esfuerzos, la Oficina siguió observando conflictos sociales y ambientales relacionados con proyectos económicos de gran escala, particularmente los extractivos. Con el fin de contribuir a la resolución de estos conflictos, la Oficina facilitó y/o acompañó el diálogo entre empresas y comunidades en Antioquia, Caquetá, Huila, La Guajira, Meta, Putumayo y Tolima.

95. La Oficina resalta la sentencia de la Corte Constitucional del 19 de agosto, que señala que la minería es una actividad que afecta los intereses de los municipios, razón por la cual sus autoridades y la población deben participar en decisiones sobre la extracción minera..

96. Tal como refleja el Acuerdo de Paz, la construcción de paz requiere que se esclarezca la verdad sobre el papel del sector privado y otros actores civiles en la financiación o apoyo a los grupos paramilitares del pasado.

## **M. Violencia sexual y violencia de género**

97. La violencia sexual y de género es endémica; ocurre en todos los aspectos de la vida de la población y trasciende el conflicto armado. El Alto Comisionado reitera la recomendación (k) de su anterior informe anual y llama a su cumplimiento. No obstante el sub-registro de la violencia de género, el Gobierno calcula que la edad promedio de las mujeres y niñas víctimas de la violencia sexual es de 13 años. La discriminación, la dependencia socio-económica y la falta de empoderamiento de las mujeres posibilitan esta violencia y la impunidad conexas.

98. En relación con la implementación de la ley sobre acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, la Oficina observa que, por ejemplo, el sistema de respuesta institucional no fue activado correctamente en 15 casos en Putumayo, y que ciertas acciones generaron revictimización. En varias regiones, no se han materializado los equipos de asistencia psico-legal previstos por la ley.

## **N. Niñas y niños**

99. La Oficina observó la participación y el uso de niñas y niños por parte de grupos pos-desmovilización vinculados al crimen organizado en Antioquia, Chocó y Valle del Cauca, entre otros. Las niñas, en particular, fueron víctimas de violencia sexual, de explotación sexual comercial y de trata de personas. El ELN sigue reclutando niñas y niños en el contexto del conflicto armado. Familias se desplazaron para evitar el uso o reclutamiento de sus hijos.

100. En febrero, la Corte Constitucional ordenó que las niñas y niños desvinculados de los grupos criminales deben tener el mismo acceso a mecanismos de restitución que aquellos desvinculados de los grupos armados organizados FARC-EP, ELN y EPL.

## **O. Pueblos indígenas y afrocolombianos**

101. Desde que la Corte Constitucional declaró el “estado de cosas inconstitucional” en 2004<sup>9</sup>, que incluye el impacto desproporcionado del conflicto armado en la población indígena y afrocolombiano, se ha prestado mayor atención a su situación. No obstante, la implementación de esta sentencia, particularmente en relación con las medidas extraordinarias de protección territorial (“ruta étnica de protección”), no ha avanzado adecuadamente. Los derechos de los indígenas y afrocolombianos, que incluyen la consulta previa, libre e informada, a menudo se presentan como obstáculos al progreso en lugar de un medio para la promoción del desarrollo sostenible y la paz. En varias situaciones, algunos funcionarios del Estado siguieron sin tratar en la práctica a las autoridades indígenas como parte del Estado a pesar de estar reconocidas como tal en la Constitución Política y no respetaron su derecho al auto-gobierno.

102. En 2016, la Corte Constitucional emitió sentencias<sup>10</sup> que destacan la tensión entre la minería como elemento central de los planes de desarrollo del Gobierno y las preocupaciones sobre el impacto ambiental de ésta, que afecta de manera desproporcional a las poblaciones indígenas y afrocolombianas.

## **P. Diálogo social y democracia**

103. La reciente utilización del diálogo social entre el Estado y las diferentes comunidades o sectores de titulares de derechos, ha incrementado, especialmente en respuesta a las protestas sociales. La Oficina reitera la utilidad del diálogo, la concertación y el seguimiento como herramientas para la participación democrática en la gobernabilidad, con el fin de facilitar acciones para abordar las preocupaciones sociales.

---

<sup>9</sup> Sentencia T-025/04

<sup>10</sup> Por ejemplo, C-273-2016, C-035-2016 y C-389-2016

104. Se requieren recursos suficientes y sistemas de rendición de cuentas sobre la implementación de los acuerdos alcanzados mediante el diálogo social. El incumplimiento del Gobierno en el contexto del diálogo social ha generado pérdida de confianza, credibilidad y oportunidades valiosas para el progreso. Esto es notorio en relación con la sustitución de coca, marihuana y amapola, y la transformación de la minería ilegal, donde las partes en el diálogo demostraron un compromiso genuino por superar los problemas, pero no llegaron a acuerdos.

105. La Oficina observó que, en ocasiones, el diálogo social fue utilizado para abordar temas que sobrepasan su capacidad y función como mecanismo complementario de participación. Esto refleja la falta de confianza de la población en el compromiso de sus representantes electos de canalizar y representar sus intereses en los ámbitos local y nacional, así como las debilidades de muchas entidades locales. Abordar este aspecto de la calidad del sistema democrático es fundamental para la construcción de paz.

#### **IV. Recomendaciones**

**106. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos reitera las recomendaciones de sus anteriores informes y:**

**a) Urge a las entidades del Gobierno a implementar cada uno de los aspectos del Acuerdo de Paz con base en los estándares internacionales de derechos humanos, e insta al Estado y a las FARC-EP a reconocer plenamente su responsabilidad por las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, con el fin de generar procesos efectivos de reparación basados en un consenso con las víctimas.**

**b) Insta al Estado y a las FARC-EP a garantizar la no-repetición de las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que han caracterizado el conflicto armado, lo que incluye la priorización de: un enfoque de género; el interés superior del niño, especialmente en procesos de desvinculación de las FARC-EP; la participación efectiva de las víctimas y de la población; la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la reforma rural; la responsabilidad del superior por violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; la búsqueda de personas desaparecidas; la lucha contra la impunidad en casos de violencia sexual relacionados con el conflicto; límites y regulaciones para el otorgamiento de amnistías, indultos y medidas especiales; el pleno respeto, protección y realización de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas; y redoblar los esfuerzos para poner fin al desplazamiento forzado.**

**c) Insta a las entidades del Estado a incluir a las víctimas en la planificación y elaboración de presupuestos, a diseñar mecanismos flexibles para la implementación en los ámbitos local y nacional, y a garantizar la rendición de cuentas periódica y basada en resultados y la transparencia de todas las acciones. Se deben desarrollar mecanismos de veeduría nacional, que incluyan a la Procuraduría General de la Nación, y que sirvan para reforzar las acciones del Gobierno a favor de los derechos de las víctimas.**

**d) Llama al Estado a establecer un sistema efectivo de protección e incentivos para que los funcionarios públicos puedan participar libremente en los mecanismos de justicia transicional.**

**e) Exhorta al Estado a diseñar e implementar, con la participación de la sociedad, los cambios estratégicos, institucionales, presupuestales y operativos para garantizar la**

seguridad ciudadana en las áreas rurales, de conformidad con los estándares internacionales y la Constitución.

f) Alienta al Gobierno y al ELN a avanzar hacia una solución negociada al conflicto armado, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario con el fin de construir confianza mutua y con la población.

g) Recomienda que el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la policía nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades regionales y locales cumplan, de manera articulada, con los compromisos políticos y técnicos acordados con los defensores de derechos humanos relacionados con prevención, protección e investigación. A nivel político, se debe poner fin a la cultura de estigmatización contra los defensores de derechos humanos que persiste en algunos sectores. A nivel técnico, se deben realizar análisis conjuntos de situación que permitan identificar e investigar a los perpetradores de los ataques.

h) Insiste en que todo uso de la fuerza por parte del Estado sea llevado a cabo de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, salvo las acciones en contra de los grupos guerrilleros clasificados objetivamente como grupos armados organizados y a los que se les aplica el derecho internacional humanitario; cualquier uso letal de la fuerza debe estar acompañado de una plena y pública rendición de cuentas.

i) Urge al Estado a abordar los obstáculos que impiden o condicionan la participación de la población rural en los procesos electorales.

j) Recomienda al Estado a iniciar un proceso público, coordinado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, de discusión y rendición de cuentas sobre los avances y dificultades en la implementación de la Ley de Inteligencia con el fin de revitalizar el proceso de reforma del sector de inteligencia en conformidad con los derechos humanos.

k) Urge al Estado a priorizar sus esfuerzos de prevención, judicialización y sanción de la corrupción en instituciones públicas, con el fin de fortalecer los derechos humanos, el desarrollo, la democracia y la construcción de paz.

l) Alienta al sector privado a seguir desarrollando actividades empresariales que contribuyen a mejorar el nivel de vida en áreas afectadas por el conflicto, la violencia y la pobreza.

m) Recomienda que el Estado ratifique los Protocolos Facultativos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención contra la Tortura.

n) Recomienda que la comunidad internacional se asegure que su apoyo financiero y técnico al proceso de paz contribuye a mejorar el goce de los derechos humanos, y que su impacto sea evaluado periódicamente.

o) Propone que el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, como parte de la implementación de las políticas institucionales de derechos humanos, incluyendo “Rights up Front”, establezca un mecanismo de coordinación con la Oficina para el capítulo especial sobre la implementación del Acuerdo de Paz en los Informes Anuales del Alto Comisionado al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia.

