

## CAPÍTULO V

# SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN SUS INFORMES DE PAÍS O TEMÁTICOS

### SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN EL INFORME VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN: CUARTO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

#### I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe tiene como objetivo dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el *Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia* (en adelante también “Informe Verdad, Justicia y Reparación” o “el Informe de la CIDH”) aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión”) el 31 de diciembre de 2013. En diciembre de 2012, la CIDH realizó una visita *in loco* a Colombia y posteriormente preparó el informe de país objeto del presente seguimiento que fue publicado en agosto de 2014.

2. En el Capítulo V de sus Informes Anuales de 2014 a 2016 la Comisión dio seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en su Informe. Tanto en el Informe como en los informes de seguimiento la CIDH se ha enfocado en el impacto de la violencia derivada del conflicto armado en los derechos humanos. La Comisión incorporó elementos relacionados con el seguimiento a las negociaciones y la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia (FARC) de noviembre de 2016 (en adelante “Acuerdo de Paz”). El Estado ha reconocido que la firma del Acuerdo de Paz no es la paz en sí misma, sino apenas el primer paso para la construcción de una sociedad más justa y equitativa en donde primen por encima de las armas y la violencia, los derechos de las personas y la solución negociada y pacífica de los conflictos. Colombia ha señalado que el país ha iniciado un proceso de transformación cultural e institucional que permita superar las causas estructurales de la violencia y que propicie un escenario de crecimiento como sociedad<sup>1</sup>.

3. En el presente informe, la Comisión toma en cuenta el gran reto y responsabilidad que tiene Colombia por delante y reconoce el primer año de esfuerzos realizados por el Estado de cara a la implementación del Acuerdo de Paz<sup>2</sup>. La Comisión reitera que mantiene su convicción respecto a que la consolidación de la paz es un requisito indispensable para el ejercicio y respeto de los derechos humanos. En este entendido, la CIDH mantiene también su compromiso con la consecución de la paz en Colombia, por lo que a través de este informe y de los demás mecanismos de los que dispone brinda al Estado y a la sociedad colombiana en su conjunto, su colaboración en este esfuerzo<sup>3</sup>.

4. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación, así como en sus informes de seguimiento la Comisión ha analizado la situación de los derechos humanos en Colombia, en particular, ha tenido en cuenta el contexto de continuidad del conflicto armado interno y el impacto que éste ha tenido en la protección, goce y ejercicio de estos derechos. A través del monitoreo constante que la CIDH realiza sobre la situación general de los derechos humanos en Colombia, se constata que, debido al conflicto armado interno, la realidad colombiana mantiene complejidades adicionales derivadas de la violencia que continúan siendo parte de la

<sup>1</sup> República de Colombia, [Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017](#).

<sup>2</sup> Ver CIDH, Comunicado de Prensa No. 178/16, [CIDH reafirma su apoyo al proceso de paz en Colombia y monitorea cumplimiento de estándares interamericanos](#), 1º de diciembre de 2016.

<sup>3</sup> Ver CIDH, Comunicado de Prensa No. 178/16, [CIDH reafirma su apoyo al proceso de paz en Colombia y monitorea cumplimiento de estándares interamericanos](#), 1º de diciembre de 2016.

vida diaria de sus habitantes, y que golpea a los sectores en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad a violaciones de sus derechos humanos. Este año, la CIDH reconoce los esfuerzos emprendidos por el Estado en relación al acceso y ejercicio de los derechos de las víctimas, en particular en relación a la creación del marco normativo y la estructura institucional requerida para la implementación del Acuerdo de Paz y la ardua y encomiable tarea que aún queda por delante. La Comisión ha reafirmado en varias oportunidades su compromiso de monitorear la implementación del Acuerdo de Paz y que ésta se realice dentro del respeto de los estándares interamericanos de derechos humanos<sup>4</sup>. La Comisión aprovecha este espacio para realizar dicho monitoreo en el entendido de que la implementación del Acuerdo, en transición hacia la paz, va de la mano con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos.

5. En efecto, durante 2017 el Estado dio pasos importantes en el avance y establecimiento de las bases institucionales para la implementación del Acuerdo de Paz. En el presente informe se plasmarán consideraciones al respecto, en especial en su capítulo II sobre implementación del Acuerdo de Paz y en los subtítulos relacionados a las recomendaciones emitidas sobre justicia transicional y mecanismos de reparación.

6. En relación al cumplimiento de las recomendaciones, este año la Comisión se encuentra especialmente preocupada por el alto número de ataques a defensores que ha dejado un saldo de al menos 52 muertos hasta la aprobación del presente informe; la recomposición de los actores armados ilegales y el reclutamiento de disidencias de las FARC; y la represión de la protesta social por las fuerzas de seguridad del Estado con excesivo uso de la fuerza. Asimismo, la Comisión observa que en 2017 en Colombia continúan una serie de desafíos con relación a: la situación de seguridad en las zonas rurales donde persiste la violencia; violaciones de derechos humanos que se mantienen en la impunidad; el alto número de personas que continúan desaparecidas; y el aumento de personas en situación de desplazamiento forzado, y los derechos de quienes pertenecen a grupos históricamente discriminados, temáticas que serán desarrolladas a los largo de este informe.

7. El 26 de julio de 2017, la Comisión comunicó al Estado que tenía previsto publicar un cuarto informe de seguimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe Verdad, Justicia y Reparación, en el cual había decidido poner énfasis en las recomendaciones que son el objeto principal del presente informe. En atención a esto, solicitó información sobre el cumplimiento de las citadas recomendaciones, sin perjuicio de que continúe dando seguimiento al cumplimiento de todas las recomendaciones contenidas en su Informe Verdad, Justicia y Reparación. Asimismo, el 28 de julio de 2017 la CIDH solicitó a la Defensoría del Pueblo de Colombia información en los mismos términos.

8. El 27 de julio de 2017, la Comisión comunicó a organizaciones nacionales de la sociedad civil, respecto de la elaboración de este cuarto informe de seguimiento a las recomendaciones y solicitó la información que consideren pertinente presentar sobre su cumplimiento, en el área de su experiencia<sup>5</sup>.

9. El Estado presentó su respuesta el 11 de septiembre de 2017, en la que agradeció el continuo apoyo de la Comisión al proceso de paz e indicó que valoraba la función de este órgano en materia de promoción y garantía de los estándares interamericanos de derechos humanos, los cuales comportan un eje transversal en el contenido del Acuerdo<sup>6</sup>. La Defensoría del Pueblo de Colombia presentó información el 29 de agosto de 2017<sup>7</sup> agradeciendo a la CIDH la labor que realiza. Organizaciones de la sociedad civil también atendieron la solicitud de información<sup>8</sup>. La Comisión agradece la información detallada y pormenorizada

---

<sup>4</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 178/16, [CIDH reafirma su apoyo al proceso de paz en Colombia y monitorea cumplimiento de estándares interamericanos](#), 1º de diciembre de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 122/16, [CIDH saluda firma del acuerdo para la construcción de la paz en Colombia](#), 29 de agosto de 2016.

<sup>5</sup> La comunicación fue enviada a 36 organizaciones de la sociedad civil.

<sup>6</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>8</sup> Corporación Casa de la Mujer y Colombia Diversa presentaron información el 25 y 27 de agosto de 2017.

presentada tanto por el Estado, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil, en atención de la solicitud enviada, la cual permite a la Comisión contar con elementos para su análisis.

10. Para la elaboración de este informe la Comisión ha tomado en cuenta además la información recabada en su monitoreo sobre la situación general de derechos humanos del país; información recibida durante audiencias públicas<sup>9</sup>; el informe semestral de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA); insumos del mecanismo de medidas cautelares; y las solicitudes de información realizadas bajo la facultad establecida en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”); así como la información disponible de otras fuentes públicas, y las decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros.

11. El 27 de noviembre de 2017, la Comisión transmitió al Estado una copia del borrador preliminar de este informe, de acuerdo con el artículo 59 inciso 10 de su Reglamento, y le solicitó que remitiera sus observaciones. El 18 de diciembre de 2017, la Comisión recibió las observaciones y comentarios del Estado, los cuales fueron incorporados en este informe, en lo pertinente<sup>10</sup>. En sus observaciones el Estado valora y agradece los reconocimientos de la Comisión a los retos y responsabilidades que Colombia tiene por delante y la reiteración del compromiso de la CIDH con la consecución de la paz.

12. Este informe se divide en cuatro secciones: (I) introducción, (II) proceso de implementación del Acuerdo de Paz, (III) seguimiento de recomendaciones y (IV) conclusiones. La sección III está dedicada a la consideración de la situación actual en relación a las recomendaciones de la Comisión y las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las mismas. Esta sección se divide en nueve acápites y cada uno inicia con las recomendaciones en las que se focaliza el seguimiento este año, por temática, donde se analizan los principales aspectos de avances y desafíos para el Estado en su cumplimiento. En la sección IV la Comisión presenta sus conclusiones y reitera la importancia de que el Estado colombiano dé cumplimiento cabal a las recomendaciones formuladas en su informe.

## II. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

13. Durante 2017 la Comisión ha dado seguimiento a la fase inicial de la implementación del Acuerdo de Paz a través de sus diferentes mecanismos, en particular a través de las audiencias. En dicho espacio tanto la sociedad civil como el Estado han presentado ciertas preocupaciones y han relevado los avances y retos que se han presentado en este proceso<sup>11</sup>. Asimismo, en sus escritos sobre el cumplimiento de recomendaciones, tanto el Estado como la Defensoría del Pueblo, se han referido a la implementación del Acuerdo. Los desafíos identificados por la sociedad civil en relación a la implementación del Acuerdo de Paz serán desarrollados en las secciones correspondientes en el título III sobre cumplimiento de recomendaciones.

14. Sobre el proceso de dejación de las armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los ex miembros de las FARC el Estado informó que se inició con la congregación en las 26 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) de 6.900 de miembros de las FARC quienes recibieron

<sup>9</sup> CIDH 2017 audiencias sobre Colombia: [Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, garantías de no repetición en el Acuerdo de Paz, Obligaciones estatales contra la impunidad y JEP, situación del derecho a la libertad de expresión, situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, JEP y responsabilidad de terceros, situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales e investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz.](#)

<sup>10</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>11</sup> CIDH 2017 audiencias sobre: Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, garantías de no repetición en el Acuerdo de Paz; Obligaciones estatales contra la impunidad y JEP; situación del derecho a la libertad de expresión; [situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado](#); JEP y responsabilidad de terceros; situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales e investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz e investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz.

alojamiento, servicios básicos, alimentación, kits de aseo y de ropa, que garantizan condiciones mínimas de bienestar<sup>12</sup>.

15. El Estado informó que el desarme de las FARC, se hizo definitivo el 15 de agosto, cuando se selló el último de los contenedores de Naciones Unidas en los cuales se recogieron todas las armas. Señaló que el Jefe de la Misión de Naciones Unidas confirmó que los contenedores transportaban un total de 8.112 armas, y que cerca de 1,3 millones de cartuchos ya fueron incinerados, asimismo confirmó que 17.000 kilos de municiones y explosivos han sido extraídos de las caletas. También indicó que de las 873 caletas han sido ubicadas 510 y que de allí fueron extraídas 759 armas, así como casi 300.000 municiones<sup>13</sup>.

16. Medios de prensa informaron que, por parte de la ONU, este proceso culminó el 15 de septiembre con la extracción y destrucción de las armas encontradas en 750 caletas de las 998 informadas por las FARC<sup>14</sup>. Se indicó que la ubicación y desmantelamiento del resto de caletas queda a cargo del Ejército<sup>15</sup>.

17. Por otro lado, el Estado se refirió a la reincorporación a la vida civil de los ex combatientes de las FARC como uno de los mayores desafíos y que estaba impulsando todas las acciones necesarias para asegurar que ésta constituya una verdadera garantía de no repetición. Informó que en diciembre de 2016 se creó el Consejo Nacional de Reincorporación conformado por dos representantes del Gobierno Nacional y dos de las FARC, a fin de definir las actividades, establecer el cronograma y hacerle seguimiento al proceso de reincorporación<sup>16</sup>. Asimismo, informó que, a solicitud del Gobierno, en julio el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 2366 que creó una segunda misión, la cual verificará la reincorporación de los excombatientes de las FARC a la vida civil<sup>17</sup>.

18. La CIDH saluda las medidas tomadas por el Estado con apoyo internacional para dar seguimiento al proceso de dejación de las armas y reincorporación a la vida civil de los ex combatientes de las FARC<sup>18</sup>. En relación a la reincorporación, se observa la necesidad de que se desarrollen programas con enfoques diferenciales de género y étnico-raciales, y con atención especial a niños y jóvenes.

19. El Estado también indicó que se aprobó el Estatuto para la Oposición, que define las garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno; es decir, la reincorporación política de las FARC, lo cual considera constituye una de las piedras angulares del Acuerdo de Paz, porque permite la transformación de una organización armada en una que hará política.

20. En cuanto a los derechos políticos en relación a la transformación de las FARC en la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y su transición a la vida civil corresponde resaltar que según lo informado por la Misión de Naciones Unidas en Colombia, el Congreso Fundacional se celebró del 27 de agosto al 1 de septiembre con la participación de más de 1.200 delegados de las FARC. Se nombró como líder del nuevo partido a Rodrigo Londoño y se eligió a los 15 miembros del Consejo Político Nacional, quienes expresaron su disposición de participar en las elecciones presidenciales de 2018, a fin de formar parte de un gobierno de coalición que respalde la implementación del Acuerdo Final<sup>19</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional

<sup>12</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>13</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>14</sup> 1.238 armas, que han sido identificadas y concentradas en el Deposito General de Armamento, 488.489 municiones de diferentes calibres de armas ligeras, 26.489 kilos de explosivos diversos, 39.849 metros de cordón detonante y mecha lenta, 4.277 granadas, de mano y de 40 mm, 2.647 minas antipersonal, 31.868 iniciadores-estopines, 1.767 municiones de mortero, entre los que se identifican de 81 mm, 60 mm, y cohetes, Caracol, [ONU terminó extracción de 750 caletas de las FARC](#), 15 de septiembre de 2017.

<sup>15</sup> Caracol, [ONU terminó extracción de 750 caletas de las FARC](#), 15 de septiembre de 2017.

<sup>16</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>17</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>19</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de septiembre de 2017, párr. 3.

aclaró en noviembre que hasta tanto la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) imponga sanciones contra exguerrilleros, las condenas hechas por la jurisdicción ordinaria están suspendidas y con ello las inhabilidades. Es decir, que en el entre tanto, podrán participar en política<sup>20</sup>.

21. Asimismo, el Estado señaló que la Comisión de Seguimiento y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI), conformada por miembros del Gobierno y las FARC, avanza en la formulación de un Plan Marco de implementación de todo lo acordado, y tiene plazos de 10 y 15 años<sup>21</sup>. La CSIVI tiene como objetivo acompañar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz y dirimir los conflictos que se puedan presentar en la medida en que avance la materialización del mismo.

22. En diciembre de 2016 la Corte Constitucional aprobó el *fast track* como procedimiento rápido de aprobación de leyes para la implementación del Acuerdo de Paz. El 30 de diciembre se aprobó por *fast track* la Ley 1820 (en adelante “Ley de Amnistía”), por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistías, indultos y tratamientos penales especiales. Esta ley regula las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos y los tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado (ver *infra* III. D. b). Esta ley prohíbe otorgamiento de amnistías o indultos en casos de graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario (DIH)<sup>22</sup>.

23. En mayo el Poder Ejecutivo emitió 34 decretos legislativos presidenciales para la implementación del Acuerdo de Paz. Los decretos se enfocan en la reforma de tierras, minería, educación y electrificación rural, el Consejo Nacional de Reintegración, el Consejo Nacional para la Paz y la Comisión de Monitoreo de la Paz<sup>23</sup>. A junio ya se habían emitido y aprobado 35 Decretos, 3 Actos Legislativos y dos Leyes que al momento de la aprobación de este informe estaban siendo revisadas ante la Corte Constitucional<sup>24</sup>. Se habrían presentado 7 proyectos normativos<sup>25</sup>.

24. El Acto Legislativo que estableció el *fast track* y el Acto Legislativo 02 de 2017<sup>26</sup>, conocido como el blindaje jurídico del Acuerdo de Paz, fueron sometidos a la revisión de la Corte Constitucional, la cual determinó, respecto del último, que la constitucionalidad de la incorporación del Acuerdo de Paz al ordenamiento jurídico exige su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con

<sup>20</sup> Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>21</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>22</sup> [Ley 1820](#) de 30 de diciembre de 2016.

<sup>23</sup> El Tiempo, [Santos, en maratón de decretos ley para implementación de la paz](#), 29 de mayo de 2017 y [Las claves de los decretos para acelerar la paz](#), 30 de mayo de 2017; El Universal, [Presidente Santos firmó 34 decretos para implementación del acuerdo de paz](#), 30 de mayo de 2017.

<sup>24</sup> En 2016 Decreto Ley (DL) 2204 de 30 de diciembre y Ley 1820 de 30 de diciembre. En 2017 DL 691 de 27 de abril, DL 902 de 29 de abril, 902 de 29 de mayo, DL 893 de 28 de mayo, DL 892 de 28 de mayo, DL 890 de 28 de mayo, DL 884 de 26 de mayo, DL 883 de 26 de mayo, DL 882 de 26 de mayo, Ley Estatutaria 03, DL 887 de 26 de mayo, Ley 1830 de 6 de marzo, DL 154 de 3 de febrero, DL 277 de 17 de febrero; DL 671 de 25 de abril, Acto Legislativo 03 de 23 de mayo, DL 903 de 29 de mayo de 2017, DL 901 de 29 de mayo, DL 898 de 29 de mayo, DL 897 de 29 de mayo, DL 895 de 29 de mayo, DL 891 de 28 de mayo, DL 249 de 14 de febrero, Acto legislativo 01 de 4 de abril de 2017. “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, DL 587 de 5 de abril, DL 588 de 5 de abril, DL 589 de 5 de abril, DL 700 de 2 de mayo, DL 706 de 3 de mayo, DL 896 de 29 de mayo, DL 121 de 26 de enero, DL 248 de 14 de febrero, DL 900 de 29 de mayo, DL 889 de 27 de mayo, DL 888 de 27 de mayo, DL 871 de 25 de mayo, DL 894 de 28 de mayo.

<sup>25</sup> Proyectos de: ley de innovación agropecuaria, ley de adecuación de tierras, acto legislativo de reforma política electoral, [acto legislativo de circunscripciones especiales transitorias de paz](#) y acto legislativo de prohibición del paramilitarismo. Referencia en [Cámara de Representantes](#) del Congreso de la República.

<sup>26</sup> Acto Legislativo 02 de 11 de mayo de 2017.

los procedimientos previstos en la Constitución<sup>27</sup>. En cuanto al *fast track*, lo declaró constitucional luego de modificatorias<sup>28</sup>.

25. En general, el Estado informó sobre la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante “Sistema Integral”)<sup>29</sup>, cuyo objetivo principal es la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, además de proporcionar condiciones de seguridad jurídica para quienes se sometan a dicho sistema<sup>30</sup>. Su componente de carácter judicial, se materializa en JEP (ver *infra* III. C. a); en tanto que su componente extrajudicial lo conforman la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante “Comisión de la Verdad”), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), y las medidas de reparación integral, los que deberán operar de manera coordinada y articulada<sup>31</sup>.

26. Cabe notar que en relación al presupuesto para a la implementación del Sistema Integral, el Gobierno indicó que en la adición presupuestal para 2017, aprobada en el Congreso en julio, se destinaron los fondos necesarios para garantizar la autonomía y el arranque de sus labores. Se reportó que del presupuesto total, la JEP tiene una asignación de \$70.000 millones; la UBPD, \$31.746 millones y la Comisión de la Verdad, \$12.500 millones<sup>32</sup>.

27. El Estado indicó que en abril se conformó el Comité de Escogencia de carácter independiente e imparcial que eligió a los altos funcionarios del Sistema Integral<sup>33</sup> y está integrado por las y los comisionados de la Comisión de la Verdad, la Directora de la UBPD y las y los magistrados de la JEP. La función de este Comité fue asegurar un procedimiento público, participativo, independiente e imparcial. Eligieron además al director de la Unidad de Investigación y Acusación, las y los juristas expertos extranjeros que actuarán en calidad de *amicus curiae* ante la JEP y su Secretario Ejecutivo. La terna de las y los candidatos a Director/a de la Unidad de Investigación y Desmantelamiento de las organizaciones criminales será anunciada<sup>34</sup>. El 25 de septiembre anunciaron a los 61 magistrados elegidos, 24 de los cuales hacen parte del Tribunal Especial de Paz, otros 24 que integran las tres salas de la JEP y 13 suplentes, así como 14 juristas extranjeros como acompañantes<sup>35</sup>.

28. La Comisión saluda que el 53% de la composición de la JEP sean mujeres, 10,53% afrocolombiano/as, 10,53% indígenas, y que su 61% provengan de lugares distintos a Bogotá. La Comisión nota que 16% de las y los jueces tienen experiencia en la defensa de los derechos humanos, 10% han sido jueces de la justicia ordinaria y 5% del fuero penal militar. Además, el 10% ha trabajado en la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el 16% en temas de política pública<sup>36</sup>. Un análisis más detallado sobre la JEP se realizará en el apartado sobre justicia transicional (ver *infra* III D).

<sup>27</sup> El Espectador, [Nadie podrá modificar el Acuerdo de Paz en 12 años: Corte Constitucional](#), 11 de octubre de 2017.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-331 de 2017; Caracol, [Corte Constitucional tumba varios puntos del fast track. ¿Cuáles son?](#), 18 de mayo de 2017. Ver también La Silla Vacía, [Corte. “fast track” y paz](#), 28 de mayo de 2017; Análisis, [La sustitución constitucional. el “fast track” y el Acuerdo Final de Paz: análisis](#), 25 de mayo de 2017.

<sup>29</sup> Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017. “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>30</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>31</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>32</sup> Caracol, [Presupuestos e infraestructura de la JEP ya garantizados](#), 26 de septiembre de 2017. Estos montos corresponden respectivamente a US\$ 24,565,905; US\$ 11,140,606; y US\$4,387,083 aproximadamente.

<sup>33</sup> Decreto 587 del 5 de abril de 2017. “Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>34</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017. La terna de candidatos a Directores será anunciada el 14 de noviembre de 2017.

<sup>35</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>36</sup> Caracol, [Así quedaron los tribunales y salas de la JEP](#), 26 de septiembre de 2017.

29. En relación al componente de verdad del Sistema Integral, el Estado informó que en abril, en un acto con víctimas del conflicto, se firmaron los decretos legislativos de creación de: la Comisión de la Verdad<sup>37</sup>, junto con la UBPD<sup>38</sup> y el Comité de Escogencia.

30. Indicó que la Comisión de la Verdad tiene los objetivos de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado; promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas, de responsabilidad de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado, y de toda la sociedad de lo que sucedió; y de promover la convivencia en los territorios, mediante un ambiente de diálogo y la creación de espacios para oír las diferentes voces. Señaló que ésta funcionará por un periodo de 3 años, y está compuesta por 11 Comisionados<sup>39</sup>.

31. Por otro lado, corresponde anotar que el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) tiene como objeto principal reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativos a las violaciones de que trata el artículo 147 de la Ley de Víctimas. Dicha información será puesta a disposición de los interesados, los investigadores y los ciudadanos en general, mediante actividades museísticas, pedagógicas y entre otras para proporcionar y enriquecer el conocimiento de la historia política y social de Colombia<sup>40</sup>. El CNMH ha producido casi 70 informes independientes sobre el conflicto armado, por mandato de la Ley 1448 de 2011 por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (en adelante “Ley de Víctimas”)<sup>41</sup>.

32. Mediante Decreto, la Presidencia nombró al Ministerio de Defensa como parte del Consejo Directivo del CNMH<sup>42</sup>. Esta decisión generó serios cuestionamientos sobre la imparcialidad e independencia del CNMH<sup>43</sup>. El Director del CNMH y su equipo consideran que la inclusión del Ministerio de Defensa o su delegado en el Consejo Directivo provoca ciertamente prevención en numerosos sectores sociales y políticos, dada la participación activa de la Fuerza Pública en el conflicto armado interno. Asimismo, indicaron que la CNMH seguirá promoviendo la pluralidad de la memoria y la centralidad de las víctimas en su construcción<sup>44</sup>. Al respecto, la Comisión considera que la composición del CNMH es esencial para inspirar confianza ciudadana y reflejar independencia, imparcialidad y autonomía en su labor.

33. Por otro lado, en materia de tierras, el Estado informó sobre la sanción de normas relacionadas a la Reforma Rural prevista en el Acuerdo de Paz como: el proyecto de tierras que prevé la distribución de tres millones de hectáreas a 600 mil familias que no han tenido acceso a la tierra; programas

<sup>37</sup> Decreto 588 del 5 de abril de 2017. Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>38</sup> Decreto 589 del 5 de abril de 2017. Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>39</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>40</sup> Banco de la República, Biblioteca virtual, [CNMH](#).

<sup>41</sup> Decreto 502 de 27 de marzo de 2017 por el cual se modifica la composición del Consejo Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica.

<sup>42</sup> Art. 6: El Consejo Directivo del CNMH estará integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, el Ministro de Defensa o su Delegado, el Ministro de Educación Nacional o su delegado, el Ministro de Cultura o su delegado, el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien lo presidirá, el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y 2 representantes de las víctimas elegidos por la Mesa Nacional de Víctimas. [Decreto 502](#) de 27 de marzo de 2017. Caracol, [El decreto que levantó la ampolla entre las víctimas del conflicto](#), 16 de abril de 2017, VerdadAbierta, [Fuerza Pública puja por la memoria histórica](#), 18 de abril de 2017.

<sup>43</sup> CNMH, [Comunicado a la opinión pública](#), 19 de abril de 2017; Indepaz, [Verdad histórica sin memoria oficial, a propósito del CNMH](#), 18 de abril de 2017.

<sup>44</sup> CNMH, [Comunicado a la opinión pública](#), 19 de abril de 2017.

de desarrollo en los territorios más afectados por el conflicto; la implementación, en todo el país, de un catastro moderno; y la construcción de vías terciarias, entre otros<sup>45</sup>.

34. En relación al avance general en la implementación del Acuerdo de Paz cabe resaltar que el Instituto Kroc publicó un estudio al respecto<sup>46</sup>. Se realizó un análisis cuantitativo de más de 3,000 eventos de implementación, de lo cual se calculó un grado de implementación para los 558 compromisos estipulados en el Acuerdo de Paz. Este estudio concluyó que para fines de agosto se había iniciado la implementación de 251 compromisos (45% del total). Asimismo, del total de compromisos estipulados, 121 fueron calificados como de implementación mínima (22%), 33 como intermedia (6%), y 97 de implementación total (17%). Asimismo, el estudio evaluó que ha habido un avance significativo en relación a los objetivos de corto plazo, como el establecimiento del cese al fuego, la dejación de armas, y el establecimiento de los mecanismos de verificación para estos temas. De los 35 compromisos sobre estos temas, 89% cuentan con implementación total y 9% con intermedia. Es de resaltar que consideran que esto es indicativo de que ambas partes en el Acuerdo de Paz asumieron un compromiso fuerte para acabar con el conflicto y encaminarse hacia la paz<sup>47</sup>.

35. Por su parte, el Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz (OIAP), indicó en su cuarto Informe que el proceso de implementación solo alcanza un 18%, con una característica específica: el estado actual tiene que ver más con los puntos de dejación de armas y la conversión de las FARC en partido político, y en menor proporción con los temas de reforma política, y los puntos referidos a derechos sociales y económicos de las comunidades rurales en las zonas del conflicto<sup>48</sup>.

36. En su informe de seguimiento al Proceso de Paz, Cáritas Colombiana evalúa que el fortalecimiento de redes sociales, territoriales y regionales y las estrategias de articulación entre las entidades estatales y su réplica en el territorio serán claves para lograr procesos de incidencia efectivos y para integrar a las comunidades vulnerables en los diferentes procesos. Indicó que el acuerdo de paz dejó un vacío muy grande frente a la capacidad institucional de los territorios, por lo que no se puede pensar en una implementación exitosa si el nivel nacional no se articula con el nivel departamental y municipal, para tener claridad en los planes y programas que se están desarrollando y que se pueden ofrecer en cada región. Resaltó la importancia de vincular a las bases sociales con la implementación del acuerdo y de consolidar un trabajo conjunto entre el nivel nacional, departamental y local que hará posible estrategias que hagan frente a las diferentes amenazas que ya se han venido presentando a lo largo de este periodo<sup>49</sup>.

37. La Comisión aprecia los esfuerzos del Estado para la pronta puesta en marcha de los diferentes componentes del Sistema Integral y lo complejo de esta tarea. La Comisión alienta al Estado a continuar en estos esfuerzos a fin de establecer el funcionamiento de un Sistema Integral cuyo eje central sean las víctimas en el marco del respeto de los derechos humanos de todos los actores involucrados en el conflicto. Al mismo tiempo, observa como incipiente la implementación de los puntos del Acuerdo de Paz relativos a la reforma política, así como a los derechos sociales y económicos de las comunidades rurales en las zonas del conflicto. La Comisión insta al Estado colombiano a avanzar en la implementación de todos y cada uno de los puntos del Acuerdo, sin perjuicio del actual contexto electoral.

38. Por otro lado, la Comisión toma en cuenta además las negociaciones de Paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Al respecto, el Estado ha reconocido que la paz solo será completa si en ella se involucran y comprometen todos los actores armados ilegales e informó que el 7 de febrero de 2017 fue instalada la mesa de negociación con el ELN en Quito, Ecuador. Indicó que esta mesa da fin a la etapa

---

<sup>45</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>46</sup> Instituto Kroc, *Peace Policy*, Madhav Joshi & Jason Quinn, [Implementation Progress in the Colombian Final Accord](#), 11 de octubre de 2017.

<sup>47</sup> Instituto Kroc, *Peace Policy*, Madhav Joshi & Jason Quinn, [Implementation Progress in the Colombian Final Accord](#), 11 de octubre de 2017.

<sup>48</sup> OIAP, [¿Es posible una paz estable y duradera sin cumplir el acuerdo final?](#), 1 de octubre de 2017.

<sup>49</sup> Cáritas Colombiana, [La implementación del acuerdo de paz: oportunidades y desafíos](#), julio 2017.

exploratoria, y establece una nueva fase de la negociación en la que se discutirán los puntos acordados en la Agenda: 1) Participación de la sociedad en la construcción de la paz, 2) Democracia para la paz, 3) Transformaciones para la paz, 4) Víctimas, 5) Fin del conflicto armado y 6) Implementación<sup>50</sup>. El 4 de septiembre el Gobierno y el ELN anunciaron, que habían acordado un cese al fuego bilateral y temporal que estaría en vigor del 1º de octubre de 2017 al 12 de enero de 2018, así como varias medidas humanitarias y el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y verificación que estaría integrado por el Gobierno, el ELN, las Naciones Unidas y la Iglesia Católica<sup>51</sup>. Según información pública, el 25 de diciembre, el ELN puso en duda la continuidad del cese al fuego bilateral que sostiene con el gobierno colombiano, debido a supuestas operaciones ofensivas de parte de las Fuerzas Armadas que violarían el acuerdo bilateral y anunció el retiro de sus representantes del Mecanismo de Verificación y Validación. Pese a la fragilidad del cese al fuego, al cierre del presente Informe Anual, tanto el Gobierno como el ELN habían expresado su voluntad de prorrogarlo. La CIDH aspira a que las partes superen los desafíos que afronta el actual cese al fuego y que puedan avanzar en las negociaciones hacia la paz.

39. La Comisión entiende que este avance inicial en los diferentes aspectos normativos e institucionales de la implementación del Acuerdo de Paz, hace parte de los esfuerzos estatales en el cumplimiento de las recomendaciones dictadas por la CIDH en su Informe Verdad, Justicia y Reparación. A continuación la CIDH procederá a evaluar la situación de derechos humanos en Colombia en relación a dichas recomendaciones y su cumplimiento por parte del Estado colombiano.

### III. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

#### A. Vida, integridad personal y libertad personal

- Adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para evitar que los agentes del Estado cometan violaciones a los derechos humanos y al DIH. Esas medidas deben incluir: a) una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los casos que involucren presuntas violaciones de los derechos humanos y del DIH, así como de todas aquellas personas que hayan planeado, ordenado y/o perpetrado dichos actos; y b) una formación intensiva en derechos humanos y DIH.
- Adopte las medidas pertinentes para que los miembros de las fuerzas de seguridad que alegadamente resulten comprometidos en casos de violaciones a los derechos humanos y/o DIH sean suspendidos del servicio activo, hasta tanto se emita una decisión final en los procesos disciplinarios o penales que se tramiten.
- Adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para desarticular las Autodefensas que no participaron de las desmovilizaciones colectivas llevadas a cabo entre los años 2003 y 2006, así como dismantlar los grupos armados surgidos después de la desmovilización de estructuras paramilitares o que representan la continuidad de sus objetivos.
- Adopte las medidas necesarias para contar con un registro de acceso público, actualizado, unificado y depurado sobre personas desaparecidas forzadamente en Colombia, con información desagregada por edad, género, etnia, pueblo, entre otros.
- Adopte las medidas pertinentes para garantizar la efectividad del Mecanismo de Búsqueda Urgente o cualquier otro mecanismo que permita la recuperación inmediata de las personas desaparecidas.
- Continúe avanzando en la recuperación de los cuerpos de personas desaparecidas, su correcta identificación y adecuada entrega a sus familiares.
- Adopte las medidas correspondientes para garantizar que los casos de ejecuciones extrajudiciales sean investigados en la jurisdicción competente, esto es, la jurisdicción ordinaria. Asimismo, la Comisión exhorta al Estado a impulsar los procesos en curso por casos de ejecuciones extrajudiciales y culminarlos en un plazo razonable, de acuerdo con los estándares de debida diligencia en la investigación.

<sup>50</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>51</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de septiembre de 2017, párr. 12.

## 1. Derecho a la vida, integridad personal y libertad personal

40. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus capítulos de seguimiento la CIDH se ha referido a la obligación del Estado de intensificar sus esfuerzos para asegurar que las fuerzas de seguridad cumplan con los estándares aplicables al uso de la fuerza y para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los casos que involucren presuntas violaciones de los derechos humanos y DIH. Este año se han mantenido las preocupaciones al respecto, como se desarrolla más adelante.

41. Por otro lado, la Comisión nota que el Acuerdo de Paz, en particular el cese al fuego con las FARC ha tenido un impacto en la reducción de cifras de homicidio. Al respecto, el Estado ha informado que ha alcanzado la tasa de homicidios más baja en 42 años, que a 2016 se ubicaba en 25,3 por cada 100.000 habitantes<sup>52</sup>. Señaló que a junio de 2017, en los primeros diez meses del cese de hostilidades entre el Gobierno y las FARC se han evitado al menos 2.796 muertes relacionadas directamente con el conflicto<sup>53</sup>. El Estado considera que el desescalamiento del conflicto es permanente. Informó que se observa una reducción de enfrentamientos de más del 50% entre 2015 y 2016 y en lo corrido de 2017 se alcanzó una reducción del 61%. Indicó que el 91% de los municipios del país no tiene presencia efectiva de las FARC y el 96% del ELN<sup>54</sup> y que esta reducción ha permitido que entre 2010 y 2016, el número de miembros de la Fuerza Pública asesinados haya disminuido en un 76,8% y los heridos en un 37,8%. Señaló que esta tendencia ha continuado entre enero y mayo de 2017, pues los heridos se han reducido en 33,9% y los asesinados en 21,5%<sup>55</sup>. Indicó que la tendencia hacia la caída del indicador de homicidios ha sido constante desde hace cuatro años<sup>56</sup>.

42. Por otro lado, es de resaltar que ha habido una reducción significativa respecto de las cifras de secuestros. Durante el 2016, llegó a 188, lo que significó la reducción en un 92% en relación al año 2000, cuando se presentaron más de 3.000<sup>57</sup>.

43. Corresponde notar que, a pesar de estos avances, Colombia ha continuado como uno de los países con las más altas tasas de homicidios en América Latina, ocupando la séptima posición entre 20 países de la región que son monitoreados por *Insight Crime*<sup>58</sup>. En relación a los secuestros, en mayo el gobierno confirmó que un oficial de la Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (UNODC) fue secuestrado por presuntos disidentes de las FARC<sup>59</sup>, quien fue liberado en julio<sup>60</sup>. Asimismo, en ese mes se confirmó el secuestro de 8 personas en el pueblo de Sesegó (Chocó) por parte del ELN<sup>61</sup>, las que fueron liberadas al día siguiente<sup>62</sup>.

<sup>52</sup> En 2014 la ONU reportó que la tasa de homicidios intencionales en Colombia fue de 27,9 individuos por cada 100.000 personas. El 14 de junio de 2016 el Presidente Juan Manuel Santos anunció que Colombia había alcanzado la tasa de homicidios del 25,9 por cada 100.000 habitantes en los últimos 12 meses. CIDH, Informe Anual 2016, [Cap. IV Colombia](#), párr. 21.

<sup>53</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades, Reporte final, junio 30 de 2017, [Periodo de monitoreo: del 29 de agosto de 2016 al 27 de junio de 2017. Un conflicto largo, de terminación negociada](#). República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>54</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Informe del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso de la República 2017, pág. 38. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>55</sup> DNP, Informe del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso de la República 2017, pág. 39. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>56</sup> El País, [Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años](#), 31 de diciembre de 2016.

<sup>57</sup> El País, [Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años](#), 31 de diciembre de 2016.

<sup>58</sup> *Insight Crime*, [Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2016](#), 17 de enero de 2017.

<sup>59</sup> El País, [Así fue el secuestro del funcionario ONU en Guaviare](#), 4 de mayo de 2017.

<sup>60</sup> Televisa news, [Liberan a funcionario de la ONU secuestrado por disidentes de las FARC](#), 5 de julio de 2017, El País, [Disidencia de las Farc libera a funcionario de la ONU que fue secuestrado hace dos meses](#), 5 de julio de 2017.

<sup>61</sup> El Tiempo, [Eln secuestró a los 8 jóvenes de Nóvita, Chocó, confirma Mindefensa](#), 8 de mayo de 2017.

<sup>62</sup> Mundo, [ELN libera ocho personas secuestradas en Colombia](#), 9 de mayo de 2017.

44. Ese mismo mes el Comité Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó (sociedad civil local) convocó a huelga para protestar contra la inseguridad en el departamento y el gobierno nacional al no cumplir el acuerdo de 10 puntos que acabó con la huelga masiva de 7 días en 2016<sup>63</sup>. El 14 de mayo se reportaron las lesiones de 4 personas a causa de la bomba detonada en Puerto Berrío (Antioquia), ataque atribuido al Clan del Golfo<sup>64</sup>. En junio el Movimiento Revolucionario del Pueblo habría detonado una bomba en el baño del centro comercial Andino en Bogotá, resultante en cuatro personas muertas y nueve heridas<sup>65</sup>.

45. Por otro lado, uno de los temas principales que generan mucha preocupación en la sociedad civil nacional e internacional se refiere a la reconfiguración de actores armados en las zonas dejadas por las FARC y la persistencia del conflicto<sup>66</sup>. La Comisión observa además que comunidades indígenas, afrodescendientes, organizaciones LGBTI, y el movimiento político Marcha Patriótica han denunciado un regreso a sus territorios de grupos narcotraficantes y grupos relacionados al paramilitarismo, provocando violencia y miedo<sup>67</sup>.

46. Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) resaltó que a pesar del optimismo generado por el Acuerdo de Paz observa con preocupación la reconfiguración de estos y llamó la atención sobre la continuación de conflicto con otros actores armados: el ELN, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Indicó que por eso, es prematuro hablar de posconflicto en el país<sup>68</sup>. Asimismo, documentó 838 posibles infracciones al DIH durante 2016 que afectaron a 18.671 personas y que la presencia de minas, artefactos explosivos (restos de guerra y otros de fabricación improvisada) cerca de los entornos poblados, además de la proliferación de armas y balas perdidas en zonas urbanas, son algunas de las amenazas que enfrenta la población civil<sup>69</sup>.

47. Preocupa a la CIDH, las denuncias sobre el reclutamiento de guerrilleros disidentes de las FARC por parte de los mayores grupos criminales de Colombia. La FGN informó que “Los Urabeños” estaban ofreciendo un alto salario a estos disidentes<sup>70</sup>. Se reportó que los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare, se han convertido en ejes de actividad disidente; con denuncias que indican que las redes de los ex miembros de las FARC ahora controlarían corredores claves para el narcotráfico, participando en el tráfico de drogas, y dirigiendo redes de extorsión<sup>71</sup>.

48. Al respecto, la fundación Ideas para la Paz reportó que con la firma del Acuerdo de Paz, el país entró en una fase de transición “caracterizada por la continuidad del crimen organizado, de algunos grupos guerrilleros y de otro tipo de expresiones armadas, agentes y redes criminales que se han hecho más visibles o que están en proceso de formación”<sup>72</sup>.

<sup>63</sup> El Tiempo, [Una vez más, Chocó le reclama al Gobierno Nacional](#), 10 de mayo de 2017.

<sup>64</sup> El Tiempo, [Cuatro heridos deja ataque con artefacto explosivo en Puerto Berrío](#), 14 de mayo de 2017.

<sup>65</sup> El Mundo, [Un grupo de extrema izquierda, responsable de la bomba del Andino](#), 25 de junio de 2017. Cfr. Las 2 Orillas, [Falsos positivos judiciales, persecución y estigmatización](#), 29 de junio de 2017.

<sup>66</sup> PBI, [Reconfiguración del conflicto armado en medio del proceso de paz](#), 10 de julio de 2017; Servicio Jesuita de refugiados, [Comunicado a la opinión pública de 201 de junio de 2017](#); Ver en general [Front Line Defenders](#), por ejemplo Acción urgente, Colombia: Asesinato de la defensora de derechos humanos Ruth Alicia López Guisao, 8 de marzo de 2017. Ver también BBC, [Los grupos armados que están ocupando los territorios abandonados por las FARC en Colombia](#), 20 de julio de 2017.

<sup>67</sup> Organización Nacional de los Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana (ONPIAC), [Los derechos humanos prioridad de los pueblos indígenas](#), 2017; Ver también: CIDH, Audiencia, [Colombia: Agresiones contra defensores](#), 161 periodo de sesiones, 21 de marzo de 2017.

<sup>68</sup> CICR, [Conflicto armado, violencia y retos humanitarios en Colombia](#), Informe anual 2017.

<sup>69</sup> CICR, [Conflicto armado, violencia y retos humanitarios en Colombia](#), Informe anual 2017.

<sup>70</sup> *InSight Crime*, [Los Urabeños reclutan a disidentes de proceso de paz con FARC](#), 27 de enero de 2017.

<sup>71</sup> *InSight Crime*, [Nuevos grupos de disidentes de FARC comienzan a formarse en Colombia](#), 4 de agosto de 2017.

<sup>72</sup> BBC, [Los grupos armados que están ocupando los territorios abandonados por las FARC en Colombia](#), 20 de julio de 2017.

49. La MAPP/OEA, por su parte, reportó como una de las principales preocupaciones el hecho que de forma “colateral” a la salida de las FARC del territorio, los grupos armados organizados (GAO) y delictivos organizados (GDO), delincuencia común y otros grupos armados ilegales, especialmente el ELN, han venido copando paulatinamente algunos de los espacios dejados por las FARC. Indicó que la percepción en esos territorios es que la Fuerza Pública no ha logrado posicionarse adecuada y eficientemente; incluso, en regiones como el Sur de Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño, se percibe una situación de abandono e inoperancia de la Fuerza Pública, relacionada con el proceso de paz con las FARC<sup>73</sup>.

50. Al respecto, en su respuesta al proyecto de este informe, el Estado indicó que los GAO y GDO vienen siendo desarticulados, pasando de ser amenazas para la seguridad nacional a convertirse en retos para la seguridad pública y ciudadana. Señaló que dichos esfuerzos de desarticulación se implementan con una visión multi-criminal, territorial y con acciones integrales de judicialización, articuladas, con el propósito de contrarrestar la minería criminal, extorsión, secuestro, tráfico de personas, narcotráfico, contrabando, finanzas ilegales, ciber-delitos y los delitos ambientales<sup>74</sup>.

51. Indicó que los vacíos de poder en los territorios que están siendo rápidamente llenados por otros actores producen disputas y ataques contra líderes y defensores de derechos humanos. Asimismo, señaló que se percibe un reacomodo de antiguos integrantes de las FARC, la expansión de la guerrilla del ELN y copamientos territoriales de nuevos grupos atraídos por las rentas de economías legales e ilegales. Señaló que en medio de las disputas por ejercer el control de estas zonas se vienen amplificando las afectaciones a las comunidades<sup>75</sup>.

52. Asimismo, según *Insight Crime*, por todo el país están surgiendo facciones guerrilleras criminalizadas que ocupan los territorios dejados por las FARC y continúan las confrontaciones entre grupos fuertemente armados en zonas estratégicas de tráfico de drogas y minería ilegal<sup>76</sup>.

53. La Comisión se suma a la preocupación existente de que grupos ilegales se encuentren llenando el vacío de control dejado en dichos territorios. En este sentido, reitera su recomendación respecto a la adopción de medidas necesarias para dismantelar los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de estructuras paramilitares, y hoy en día, de las disidencias de las FARC. Asimismo, urge la adopción de medidas eficaces contra estos grupos armados ilegales y el fortalecimiento de la institucionalidad en dichas zonas. La CIDH resalta que el combate a estos grupos, además de acciones jurídicas y operativas, demanda estrategias amplias y sostenibles destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el Estado de Derecho en las zonas más afectadas<sup>77</sup>. En este sentido, la Comisión llama al Estado a adoptar las medidas necesarias para fortalecer la institucionalidad y proteger los derechos de las personas en las zonas del país más afectadas por el conflicto y en aquellas que han sido dejadas por las FARC, en especial a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, por medio de medidas de prevención y de protección. Así por ejemplo, en el Marco del Punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, que trata del tema de las drogas ilícitas, requiere el diseño e implementación de estrategias de largo plazo con enfoque en el desarrollo sostenible de regiones en que poblaciones, ya victimizadas, han sido sometidas a violencia policial en el marco de la política de la erradicación forzada de cultivos lícitos<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

<sup>74</sup> Por ejemplo la implementación de la campaña Militar y Policial “Agamenón II”, con el propósito de someter a la justicia o neutralizar a los integrantes del “Clan del Golfo. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>75</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017. Ver también *Human Rights Watch* (HRW), [Colombia: Civilians Killed in Riverside Community](#), 27 de marzo de 2017. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017, pág. 11.

<sup>76</sup> *Insight Crime*, [Colombia canta victoria antes de tiempo en disputa por antiguos territorios de FARC](#), 9 de marzo de 2017.

<sup>77</sup> Cfr. CIDH, Informe Anual 2016, [Capítulo V Colombia](#), párr. 37.

<sup>78</sup> *International Drug Policy Consortium*, [Global NGOs express concern about forced eradication in Colombia](#), 18 de agosto de 2017.

54. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado se refirió a la política de defensa y seguridad del país. Indicó que esta política se viene implementando en todo el territorio, a través de los planes de las Fuerzas Militares (Plan Victoria) y de la Policía Nacional (Comunidades Seguras y en Paz)<sup>79</sup>. Señaló además que en diciembre de 2016 se aprobó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT). Asimismo, indicó que mediante el Decreto 896 de 2017 se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), herramienta que busca, a través de la sustitución de cultivos ilícitos, no solamente la disminución de los mismos, sino ofrecer alternativas sostenibles a estas comunidades cultivadoras<sup>80</sup>.

55. Según el PNIS a noviembre se cuenta con aproximadamente 135.000 familias campesinas que reportaron 124.000 hectáreas de coca; estas familias han expresado su voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito a través de la firma de 63 acuerdos colectivos<sup>81</sup>. Al respecto, la Corporación Yira Castro considera que estas cifras reflejan la voluntad de centenares de familias campesinas que quieren migrar a la legalidad, lo que de entrada le impone al Gobierno el reto presupuestal, para atender la amplia demanda de regiones “que por muchos años se han caracterizado por el total abandono estatal, la falta de infraestructura, educación, vivienda y que han sido zonas donde el conflicto armado a germinado sin control”<sup>82</sup>. Indicó que se está implementando la política de sustitución alterna con la de erradicación forzada, a pesar de que las familias cuentan con cartas de intención de sustitución; lo cual ha generado profundas tensiones entre los campesinos y la fuerza pública. Asimismo, señaló que erradicar los cultivos de estas familias sin que existan mayores garantías en vivienda, educación, salud y proyectos productivos, termina generando crisis humanitarias porque estas familias no cuentan con otra fuente de ingresos para solventar sus necesidades básicas, orillándolas a desplazarse a otras regiones del país o a volver a sembrar coca, con el agravante que con la resiembra automáticamente quedan excluidos del PNIS y de las medidas del trato penal diferenciado<sup>83</sup>.

56. Corresponde destacar que en octubre, la Comisión condenó los hechos en los que 7 campesinos murieron y otras 20 personas resultaron heridas, en el marco de una movilización campesina en contra de la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito y en reclamo por el incumplimiento del punto 4 del Acuerdo de Paz y del PNIS. Lugareños indicaron que los responsables de estos hechos de violencia habrían sido miembros de la Policía Nacional, mientras que el Ejército y la Policía señalaron que los responsables habrían sido un grupo residual de las FARC<sup>84</sup>.

57. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus informes de seguimiento la CIDH se ha referido a la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para prevenir que los agentes del Estado cometan violaciones a los derechos humanos y al DIH. Al respecto, la Comisión recibió información en cuanto a que los habitantes del corregimiento Cuatro Bocas, del Municipio de San Martín, Departamento del Cesar, son víctimas de persecución y abusos constantes del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), en razón de su activismo opositor contra la técnica de “fracking”<sup>85</sup>, utilizada en la región para extraer petróleo por una empresa internacional de energía. Se informó que el 24 de diciembre de 2016, integrantes del ESMAD arremetieron arbitrariamente y de manera violenta contra quienes se encontraban en la celebración de Navidad, destruyendo bienes inmuebles ajenos y dejando como saldo varias personas heridas<sup>86</sup>.

---

<sup>79</sup> El Estado se refirió al Plan Integral de sustitución de Cultivos Ilícitos y a la “Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico” del sector defensa. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>80</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>81</sup> Dato aportado por Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>82</sup> Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>83</sup> Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>84</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 164/17, [CIDH repudia el homicidio de campesino en Colombia y de un líder comunitario y el ataque a la misión humanitaria y a periodistas](#), 19 de octubre de 2017.

<sup>85</sup> *Self Bank*, [Fracking, Una Nueva Técnica para Extraer Petróleo](#), 15 de septiembre de 2016.

<sup>86</sup> Acción Humana, copia de la comunicación de 25 de diciembre de 2016 enviada al Presidente de la República, recibida el 29 de diciembre de 2016.

58. En relación a las acciones del ESMAD, la Comisión reitera su consternación y condena respecto del ataque contra la misión humanitaria y los periodistas que la acompañaban, ocurrido en octubre en Tumaco, en el que el ESMAD y la policía Antinarcóticos le habrían lanzado bombas de aturdimiento y gas. La misión humanitaria estaba integrada por personas de la Gobernación de Nariño, Personería de Tumaco, Diócesis de Tumaco, OACNUDH, Misión de Verificación de la ONU y MAPP/OEA<sup>87</sup>.

59. Al respecto, la Comisión ha tomado conocimiento de una serie de denuncias recibidas por las alegadas violaciones de derechos humanos cometidas por el ESMAD (ver *infra* III.G y III.H a y c)<sup>88</sup>. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus informes de seguimiento la CIDH se ha referido a la obligación del Estado de intensificar sus esfuerzos para asegurar que las fuerzas de seguridad cumplan con los estándares aplicables al uso de la fuerza y para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los casos que involucren presuntas violaciones de los derechos humanos y DIH y ha recomendado reiteradamente una formación intensiva en derechos humanos y DIH para los agentes del Estado. La Comisión urge al Estado a adoptar medidas inmediatas para que este escuadrón realice sus funciones dentro del estricto marco del respeto de los derechos humanos y que se tomen las acciones penales y disciplinarias correspondientes contra los responsables de las alegadas violaciones.

60. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus informes de seguimiento la CIDH se ha referido a la obligación del Estado de intensificar sus esfuerzos para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los casos que involucren presuntas violaciones de los derechos humanos y DIH. Este año, la Comisión nota como un avance en relación a la judicialización de estos casos y en la lucha contra la impunidad, que en abril se haya dictado condena a 21 miembros de la Fuerza Pública, incluido un General por los delitos de lesa humanidad contra cinco jóvenes que fueron desaparecidos en Soacha en 2007<sup>89</sup>. Al respecto, corresponde resaltar que al anunciar las condenas la jueza manifestó que “no se trató de muertes en combate [...]. Los militares organizaron una banda criminal. Son repetitivas las escenas en todos los casos en los que hubo desaparición forzada y concierto para delinquir”. Señaló que fueron responsables de delitos de lesa humanidad<sup>90</sup>. El 28 de marzo se sumaron 2 denuncias adicionales sobre “falsos positivos” en el departamento de Soacha<sup>91</sup>.

61. En cuanto al avance de las investigaciones por violaciones a derechos humanos presuntamente cometidas por servidores públicos, el Estado informó que, en el marco de la Ley 600 de 2000, durante 2016 se produjeron 58 sentencias condenatorias, y durante 2017, un total de 1.124 sentencias. En relación a los avances de las investigaciones sobre “falsos positivos” en 2017 el Estado reportó un total de 103 investigaciones con definición de situación jurídica y 63 con sentencias condenatorias bajo la Ley 600 de 2000 y 12 con acusaciones y 2 sentencias condenatorias bajo la Ley 906 de 2004<sup>92</sup>. La Comisión insta al Estado a que continúe con las investigaciones de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado, en particular sobre “falsos positivos”.

<sup>87</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 164/17, [CIDH repudia el homicidio de campesino en Colombia y de un líder comunitario y el ataque a la misión humanitaria y a periodistas](#), 19 de octubre de 2017.

<sup>88</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 76/17, [CIDH expresa preocupación por el uso de la fuerza en protestas en Colombia](#), 13 de junio de 2017; Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, solicitud de Acción urgente, vulneración al derecho a la autonomía y erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, 31 de marzo de 2017; ONIC, [Extralimitación de la fuerza pública deja heridos y consterna a los pobladores indígenas, campesinos y afrodescendientes de la costa pacífica nariñense](#), 31 de marzo de 2017; Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), [Colombia: la falta de reparación integral a las víctimas: serio obstáculo para la erradicación de la tortura en Colombia](#), 11 de julio de 2017.

<sup>89</sup> Semana, [Falsos positivos de Soacha: condenan a 21 militares a penas entre 37 y 52 años de prisión](#), 3 de abril de 2017.

<sup>90</sup> El tiempo, [Madres de Soacha piden que los “falsos positivos” no entren a la IEP](#), 3 de abril de 2017.

<sup>91</sup> Tele Sur, [Denuncian dos nuevos casos de falsos positivos en Colombia](#), 28 de marzo de 2017.

<sup>92</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

## 2. Desaparición forzada, desaparición y Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas

62. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus informes de seguimiento la CIDH se ha referido a la obligación del Estado de adoptar las medidas pertinentes para garantizar la efectividad del Mecanismo de Búsqueda Urgente o cualquier otro mecanismo que permita la recuperación inmediata de las personas desaparecidas y para contar con un registro de acceso público, actualizado, unificado y depurado sobre personas desaparecidas forzosamente.

63. La Comisión nota que el Registro Nacional de Desaparecidos (RND), en este año al 26 de septiembre registraba un total de 1531 hombres y 1152 mujeres desaparecidas<sup>93</sup>. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), por su parte, en agosto reportaba un total histórico de 120.104 cuyo 20,9% desaparecieron en el conflicto armado. 6.119 de ese total aparecieron muertas y 29.343 aparecieron vivas. 84.642 personas continúan desaparecidas. Este año habían desaparecido 1,925 personas al mes de agosto<sup>94</sup>. El CICR, por su parte, indicó que se desconocía el paradero de un total de 85.900 personas, por lo que considera que la problemática de las desapariciones es una prioridad para 2017<sup>95</sup>.

64. El Estado informó que el INML, como administrador del RND, ha implementado dentro del SIRDEC<sup>96</sup> campos de seguimiento del Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU), que permiten a los usuarios (más de 5.000 a nivel nacional) conocer la activación inmediata de los casos y atender los procesos de búsqueda celeres para el hallazgo de las personas desaparecidas. Indicó que al 31 de julio contaba con 105 MBUs activados.

65. Asimismo, el Estado informó que el 5 de abril se emitió el Decreto Ley 589 mediante el cual se organiza la UBPD. Indicó que ésta tiene un carácter humanitario y extrajudicial, con independencia y autonomía. Dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los restos. Tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas. Adoptará con participación de las víctimas y la sociedad civil líneas para la determinación del paradero de las niñas y mujeres dadas por desaparecidas<sup>97</sup>.

66. Sobre la recuperación y entrega de cuerpos indicó que hasta el 31 de julio el Grupo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas de la FGN había exhumando 322 cuerpos. Y que se habían realizado 47 diligencias de entrega con 155 víctimas<sup>98</sup>. Indicó que las entregas se realizaron atendiendo consideraciones del enfoque diferencial y los usos y costumbres de las familias y las comunidades.

67. La Defensoría del Pueblo, por su parte ha planteado algunas consideraciones en torno a la norma que organiza la UBPD<sup>99</sup>. Indicó que las acciones de búsqueda de las personas deben realizarse con independencia de aquellas dirigidas a esclarecer los hechos y determinar los responsables, esto con el fin de que el deber de búsqueda se adelante en condiciones de igualdad en todos los casos<sup>100</sup>. Asimismo, considera que para el adecuado funcionamiento de la UBPD, deben adoptarse medidas legislativas para impulsar el

<sup>93</sup> RND, Consultas públicas, [desaparecidos por año/género](#), 26 de septiembre de 2017.

<sup>94</sup> Cifras del INML publicadas en El Tiempo, [La alarmante cifra de desaparecidos en Colombia](#), 30 de agosto de 2017.

<sup>95</sup> CICR, [Conflicto armado, violencia y retos humanitarios en Colombia](#), Informe anual 2017.

<sup>96</sup> Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>97</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>98</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>99</sup> Decreto 588 del 5 de abril de 2017.

<sup>100</sup> Arts. 2 y 29. Decreto 589 de 2017. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

trabajo humanitario, que se dirijan a aliviar el sufrimiento de las familias víctimas de desaparición forzada y también medidas en materia de acceso a la información frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH, especialmente, respecto de la moratoria de todos los archivos y datos de inteligencia<sup>101</sup>.

68. Por su parte, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES), este año reiteró que en Colombia no se ha podido “establecer realmente el número exacto de personas desaparecidas porque hay subregistro, porque quien tipifica la conducta es la Fiscalía y dependiendo del funcionario se reconoce o no”. Resaltó el importante carácter extrajudicial y humanitario de la UBPD y espera que esta unidad “sea técnica y ejecutiva y se dedique exclusivamente a buscar a los familiares, identificarlos y entregarlos dignamente”<sup>102</sup>.

69. La Comisión valora la creación de la UBPD y su puesta en funcionamiento. La CIDH resalta la importancia de la labor de esta unidad en relación a la recomendación sobre la recuperación, identificación y entrega de los cuerpos de las personas desaparecidas a sus familiares y la necesidad de que cuente con el presupuesto correspondiente para su efectivo funcionamiento.

## **B. Mecanismos de protección**

- Exhorta al Estado que implemente las medidas que sean necesarias para que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el programa de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH y medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana.
- Alienta a la Unidad Nacional de Protección y autoridades competentes a que se materialice la aplicación de los diferentes enfoques diferenciales en todos los procedimientos que actualmente se encuentra desarrollando. Para ello, será necesaria la capacitación continua de todo el personal involucrado y la revisión periódica de los procesos que se implementan.
- Insta al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por los programas de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.

70. Desde su Informe Verdad, Justicia y Reparación, la CIDH ha destacado la importancia de los programas de protección que Colombia ha venido implementando, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en una situación de riesgo. En particular, la Comisión ha reconocido los esfuerzos realizados por el Estado para proteger a un alto número de personas, la implementación de medidas materiales de protección, la creación de marcos normativos específicos, entre otras acciones que son una muestra del sólido compromiso del Estado en proteger a las personas que se encuentran en una situación de riesgo en Colombia. Durante 2017, la Comisión ha continuado dando seguimiento cercano al programa de protección, implementado principalmente a través de la Unidad Nacional de Protección (UNP), con el fin de contribuir al desarrollo de una política integral de protección para las personas en situaciones de riesgo, desde una perspectiva de derechos humanos.

71. Este año, la Comisión ha seguido con especial énfasis la grave situación de seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, el incremento de los ataques en su contra y la protección brindada por el Estado, la cual será detallada en la sección correspondiente (ver *infra* III.I.h).

72. La UNP, que cuenta con un presupuesto de más de 443 mil millones de pesos colombianos para 2017, implementa los programas de protección, apoya y asesora a las entidades del nivel territorial, que

<sup>101</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>102</sup> Radio Paz, [El daño nunca se supera: Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos](#), 4 de julio de 2017.

tienen competencia en la materia de protección<sup>103</sup>. La UNP ha informado que el 85% de sus esquemas de protección están dirigidos a personas defensoras de derechos humanos<sup>104</sup>.

73. Sobre la labor de la UNP el Estado informó que entre el 1º de enero y el 30 de marzo la UNP ha realizado 1.361 evaluaciones de riesgo. De éstas, se determinó que 533 se encontraban en "riesgo ordinario", 823 "riesgo extraordinario" y 5 en "riesgo extremo". Informó además que a julio de 2017, 6.067 personas contaban con medidas de protección para garantizar los derechos a la vida, la seguridad, e integridad personal<sup>105</sup>. Asimismo, el Estado informó que el Programa de Protección y Asistencia de la FGN, a 31 de julio de 2017, tenía un total de 525 casos incorporados, lo que equivale a un total de 1.654 personas protegidas. Indicó que entre el 1º de enero y el 31 de julio, han ingresado al Programa un total de 230 casos para 819 personas beneficiarias. De los 230 casos incorporados un total de 134 casos han salido del programa por renuncia, terminación de compromisos y exclusiones<sup>106</sup>.

74. La Defensoría del Pueblo, por su parte, informó por razones de presupuesto de la UNP, la representación de la población de víctimas y personas en situación de desplazamiento ha dejado de asistir a su espacio de participación en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Protección (CERREM), lo cual le preocupa dado que no se garantiza la participación efectiva de todos los representantes de la población objeto de protección<sup>107</sup>. Asimismo indicó que a pesar de las capacitaciones realizadas, los funcionarios no tienen en cuenta los fallos y sentencias de la Corte Constitucional, ni el marco normativo al evaluar la situación de riesgo. Indicó que en varios de los estudios de riesgo, por ejemplo, no se tiene en cuenta la Presunción de Riesgo Constitucional para poblaciones vulnerables, la probabilidad de revictimización o la aplicación del Principio de Buena Fe, y el criterio de temor fundado<sup>108</sup>.

75. Asimismo, la Defensoría del Pueblo informó el trabajo adelantado por la UNP en escenarios de participación con la comunidad es insuficiente al momento de la implementación de medidas de protección, dadas las falencias en el seguimiento y demoras excesivas<sup>109</sup>. Indicó que ha venido haciendo llamados a las autoridades para que adopten medidas urgentes de protección para las y los líderes y defensores de derechos humanos y otros sujetos protegidos y que ha instado a la FGN a estudiar la viabilidad de asignar las investigaciones de actos contra las y los defensores, entre otros a la recientemente creada Unidad Especial de Investigación<sup>110</sup>.

76. En su seguimiento a las medidas cautelares la CIDH ha continuado recibiendo información sobre importantes demoras en los procedimientos de valoración de riesgo y en la implementación de medidas materiales de protección<sup>111</sup>. Particularmente, se ha recibido información sobre una excesiva burocratización de los procesos administrativos que se encuentra implementando la UNP, entre ellos plazos considerados por

<sup>103</sup> UNP, Resolución 1 de 2017 de 2 de enero de 2017.

<sup>104</sup> Gobierno de Colombia-CIDH, Taller de promoción y garantía de la labor de los defensores de derechos humanos en Colombia, intervención del Director de la UNP, 21 de febrero de 2017.

<sup>105</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>106</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>107</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>108</sup> Pronunciamiento Defensor del Pueblo de Colombia, [Hay un fenómeno criminal contra la paz](#), 1º de abril de 2017. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>109</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>110</sup> Unidad especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que amenacen o atenten contra las y los defensores, movimientos sociales o movimientos políticos o contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción la paz. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>111</sup> CIDH, información recibida en el seguimiento de la MC-658-169 de marzo de 2017; información recibida en el marco de la MC-140-14 de 7 de septiembre de 2017. En relación a los 40 miembros del Pueblo Indígena Embera Chamí, beneficiarios de las medidas cautelares dictadas por la CIDH, corresponde indicar que se recibió información respecto a que la UNP habría retirado los esquemas de protección de vehículo y escolta de confianza a un conjunto de líderes indígenas, entre ellos varios de los beneficiarios. Asimismo, se señaló que no se habría avanzado en la concertación e implementación de un efectivo programa de protección colectiva que incluya a la "guardia indígena". MC-265-02 miembros del Pueblo Indígena Embera Chamí, Colombia, 26 de octubre de 2017.

los solicitantes como no razonables para la presentación de información, y la falta de comunicación sobre los resultados obtenidos en las valoraciones de riesgo<sup>112</sup>.

77. Otro tema de preocupación denunciado por algunas organizaciones defensoras de derechos humanos son los retardos injustificados en el reforzamiento de las medidas de protección en situaciones de urgencia o ante la necesidad de traslados a zonas del interior del país<sup>113</sup>. Se ha indicado que los beneficiarios se trasladan por su cuenta a zonas de riesgo o no pueden realizar los desplazamientos necesarios<sup>114</sup>. Por ejemplo, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz ha informado que la beneficiaria Yomaira Mendoza no habría podido desplazarse a su finca, que es su lugar de trabajo, debido a la falta de “medios idóneo y eficaces” para su protección<sup>115</sup>. La Comisión considera de particular importancia que el Estado redoble esfuerzos a fin de garantizar la protección efectiva de las personas beneficiarias por el mecanismo de protección.

78. En el marco de reuniones de trabajo sobre medidas cautelares, organizaciones de la sociedad civil que trabajan con colectivos de mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes continuamente han señalado la necesidad de reforzar la aplicación del enfoque diferencial en los distintos procedimientos que ejecuta la UNP<sup>116</sup>. Entre otros ejemplos, se han señalado las siguientes falencias: i) en los estudios de riesgo no se estaría tomando en consideración diferentes contextos, por ejemplo, respecto de la situación de mujeres desplazadas<sup>117</sup>; ii) no se realizaría una valoración de riesgo colectivo respecto de los núcleos familiares de defensoras de derechos humanos o de las organizaciones a las que pertenecen<sup>118</sup>; iii) no se tomaría en consideración la necesidad de medidas culturalmente apropiadas, de acuerdo a las necesidades que las comunidades indígenas consideran adecuadas en sus territorios, por ejemplo, por medio de dotaciones de elementos de protección a guardias indígenas en el marco de “una ruta de protección colectiva”, sumado al no ofrecimiento de medidas de protección colectivas<sup>119</sup>; entre otras acciones. Asimismo, se ha recibido información sobre la falta de implementación de medidas cautelares o el desmejoramiento de esquemas de seguridad a favor de personas beneficiarias, particularmente en relación a la protección las y los defensores de derechos humanos<sup>120</sup>.

79. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado consideró que las medidas de protección deben corresponder a la evaluación de riesgo, y que ante cada amenaza se otorgue una medida de protección adicional, excede los criterios de razonabilidad; cuando la situación de riesgo sigue siendo la misma y las medidas resultan idóneas para atender la situación<sup>121</sup>.

80. Teniendo en cuenta estos elementos, la Comisión exhorta al Estado a redoblar esfuerzos a fin de implementar los diversos enfoques diferenciales, a la luz del principio de concertación y el análisis de contexto. A este respecto, la CIDH cumple en recordar que la necesidad de implementar, de manera integral, los enfoques diferenciales debe ser abordada tomando en consideración las necesidades de cada grupo; su

<sup>112</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-658-16 el 5 de julio de 2017.

<sup>113</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-113-14 el 7 de abril de 2017.

<sup>114</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-113-14 el 7 de abril de 2017.

<sup>115</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-140-14 el 7 de septiembre de 2017.

<sup>116</sup> Reuniones de Trabajo de Medidas Cautelares celebradas durante el año 2017, en relación con: Erlendy Cuero Bravo (MC-658-16); Niños, niñas, y mujeres gestantes y lactantes del Pueblo Wayúu (MM-51-15); Miembros de CAVIDA (MC 70-99); X y sus hijos (MC-141-10); entre otras.

<sup>117</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-658-16 el 5 de julio de 2017.

<sup>118</sup> Información recibida en el marco de la MC-658-16 el 13 de enero de 2017.

<sup>119</sup> CIDH, información recibida en el marco de la MC-180-01; e información recibida el 3 de agosto de 2017 el 2 de octubre de 2017.

<sup>120</sup> Por ejemplo respecto de las MC 658/16 Erlendy Cuero Bravo, defensora afrodescendiente de derechos humanos, cuyas medida fueron implementadas más de un año después de su otorgamiento por parte de la CIDH (la beneficiaria es sobrina del líder afrodescendiente Bernardo Cuero que asesinado en junio de 2017) y MC-319-09. Ver UNP, Resolución No. 0935 de 2017 con respecto a Patricia Guerrero, defensora de derechos humanos.

<sup>121</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

historia de discriminación, marginalización y/o exclusión; la posible incidencia de las dinámicas del conflicto en las situaciones de riesgo en particular; y aquellos factores que se relacionan con la ubicación de diferentes comunidades en el interior del país o en zonas rurales.

81. En este sentido, la Comisión reitera que una perspectiva de género y atención diferenciada implica tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica y espiritual, entre otras. Dicha perspectiva implica también considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma se debe incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, y la condición de discapacidad, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de ataques en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica<sup>122</sup>. Esta perspectiva y atención debe primar en todas las actuaciones del Estado.

82. Sobre el enfoque diferencial el Estado se refirió al Decreto No. 2078 de 2017, por medio del cual se implementa la ruta de protección Colectiva en el Programa de Prevención y Protección del Ministerio de Interior y la Unidad Nacional de Protección. Indicó que si bien este mecanismo de ruta de protección colectiva ya se venía trabajando por medio de la Resolución No. 1085 de 2015, la expedición de este decreto permite reforzar los elementos para que no solo las medidas de protección generadas por la UNP, sino también por otras entidades aseguren el respectivo enfoque diferencial. Se refirió a medidas implementadas como plantas eléctricas, medios de transporte fluvial, caballos y asnos para garantizar la movilidad en zonas rurales, dotaciones a la guardia indígena etc., por lo que se considera que toma en cuenta la necesidad de medidas culturalmente apropiadas<sup>123</sup>.

83. El Estado se refirió también a la Directiva No. 0002 emitida en noviembre por la FGN sobre lineamientos para la investigación de crímenes cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con cooperación de la CIDH, en relación al cumplimiento de la recomendación referida a los esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por los programas de protección. El Estado considera que la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones que hacen a esta sección es aportada a la CIDH en los informes periódicos correspondientes a cada medida cautelar, las audiencias temáticas, reuniones de trabajo y solicitudes de información; y que el informe anual no el espacio para transmitir este tipo de datos<sup>124</sup>.

84. La CIDH observa con preocupación que en esta oportunidad de seguimiento, el Estado no haya aportado información detallada y consistente respecto del avance concreto de las investigaciones en relación al amplio número de personas protegidas por el mecanismo de protección, que incluyen beneficiarios de medidas cautelares dictadas por la CIDH. La Comisión considera que este avance es fundamental como parte integral de una política de Estado para la prevención de los hechos referidos.

85. La Comisión considera que la falta de investigación de los hechos que motivan las medidas de protección genera que continúen expuestos a una situación de riesgo, lo que además genera un efecto acumulativo respecto del aumento constante de beneficiarios en el programa de protección. En particular, en el marco del seguimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH se ha continuado recibiendo información sobre la falta de avance en la investigación de hechos que originaron el otorgamiento de las medidas cautelares<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> Cfr. CIDH medidas para reducir la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio de 201, párr. 199.

<sup>123</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>124</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>125</sup> CIDH, Información recibida el 2 de octubre de 2017 en el marco de la MC-180-01; información recibida el 2 de agosto de 2017 en el marco de la MC-265-02

### C. Impunidad y obstáculos en materia de justicia

- Redoble los esfuerzos para superar la grave situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.
- Implemente las medidas pertinentes para dotar al sistema de justicia de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y de cualquier otra índole que resulten necesarios para que cumpla adecuadamente su función.
- Propicie la articulación, coordinación y retroalimentación recíproca de las diferentes instancias judiciales encargadas de investigar los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.
- Esclarezca las violaciones de derechos humanos perpetradas por los agentes estatales y los desmovilizados de las autodefensas, y determine de manera casuística y pormenorizada la naturaleza y actuación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las posibles conexiones con autoridades estatales.

86. La Comisión ha monitoreado la grave situación de impunidad que se verifica en relación con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de todos los actores del conflicto en Colombia<sup>126</sup>. Este año se reportó que los niveles de impunidad se han mantenido altos. Según Somos Defensores, en relación a los ataques a las y los defensores de derechos humanos este año la impunidad alcanzó el 87%<sup>127</sup>. Asimismo, se reportó que en relación a violencia sexual se registran tasas bajas de sentencias emitidas<sup>128</sup>.

87. En relación a la impunidad por delitos cometidos en el conflicto armado, en marzo en la audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y la JEP las organizaciones de la sociedad civil resaltaron preocupaciones sobre el Sistema Integral en relación a la lucha contra la impunidad en casos de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes de guerra; y sobre los derechos de las víctimas. Además, plantearon las altas tasas de impunidad en la que se encuentran las violaciones cometidas por empresas y empresarios. Asimismo, señalaron que el acto legislativo aprobado sobre tratamientos penales diferenciados para agentes del Estado omite referencia al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho penal internacional en relación a la responsabilidad de mando; y que las condiciones concurrentes que éste prevé, vuelven imposible el establecimiento de dicha responsabilidad<sup>129</sup>.

88. En julio la Comisión sostuvo una audiencia sobre la JEP y responsabilidad de terceros en la que las organizaciones plantearon sus preocupaciones en torno a la Ley de Amnistía y al Acto Legislativo 01 de 2017<sup>130</sup> sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Consideran que esta normativa es limitadora ya que podría excluir del procesamiento ante la JEP o brindar tratamientos especiales a terceros financiadores de violaciones graves cometidas en el conflicto armado, si no se prueba su participación activa y determinante. El Estado, por su parte, indicó que las víctimas son el eje central del Acuerdo de Paz y explicó que la JEP establece las bases para identificar, juzgar y sancionar a los terceros civiles con participación activa y determinante en

<sup>126</sup> CIDH, Informe Anual 2016, [Cap. IV Colombia](#).

<sup>127</sup> Cifras de Somos Defensores publicadas en El País, [87% de homicidios de defensores de DDHH está en impunidad, dice ONG](#), 13 de septiembre de 2017.

<sup>128</sup> CIDH, [Audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros](#), 7 de julio de 2017 y [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017. CAJAR, CPDH, CCEEUU, CJYC Solicitud de audiencia, 3 de agosto de 2017. Este año se reportó que en 2016 más de 15.000 casos de violencia sexual contra la mujer, según el Instituto de Medicina Legal. El incremento se ve en varios rangos de edad, pero es “bastante significativo” en el de niñas de 10 a 14 años, al presentarse 574 casos más que en el 2015. La impunidad en 2016 alcanzó el 97%. El Tiempo, [El proceso judicial puede ser una segunda violación](#), 22 de mayo de 2017. Durante la audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afectadas por el conflicto armado de 5 de julio de 2017 las organizaciones hicieron entrega de un dossier de 200 casos de mujeres afrocolombianas víctimas de violencia sexual en los que se requiere garantizar atención con enfoque diferencial étnico y de género.

<sup>129</sup> Acto Legislativo 01 de 4 de abril de 2017 por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Creación del Sistema Integral. CIDH, [audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>130</sup> Acto Legislativo 01 de 4 de abril de 2017.

los crímenes más graves con competencia compulsiva y también para resolver la situación jurídica de todos los terceros con alguna responsabilidad en los crímenes y con voluntad de reconocer su participación, sea por participación directa o indirecta. Asimismo, indicó que la JEP viene a corregir la impunidad de crímenes de terceros<sup>131</sup>. En dicha audiencia las organizaciones señalaron además que se habrían ordenado 15.291 compulsas de copias<sup>132</sup> sobre diferentes actores que podrían haber participado en estos crímenes pero no que se les habría dado seguimiento. Asimismo, plantearon consideraciones en torno a la participación de las víctimas en la JEP, las que serán tratadas en el acápite III. D. a.

89. En seguimiento a esta audiencia la CIDH envió una solicitud de información al Estado sobre las garantías para que terceros vinculados con crímenes en el conflicto armado sean efectivamente investigados, incluso aquellos que participaron de manera indirecta; y el resultado del procesamiento de las compulsas de copias en Justicia y Paz, entre otros<sup>133</sup>. El Estado presentó una respuesta detallada en la que indicó que el Acuerdo de Paz establece que la FGN debe presentarle a la JEP un inventario de las compulsas de copias remitidas a la jurisdicción ordinaria en desarrollo de la Ley de Justicia y Paz. Indicó que en cumplimiento de esa disposición, la FGN se encuentra trabajando en la consolidación del universo total de investigaciones originadas en dichas compulsas, incluyendo los demás procesos ordinarios en los que investiga el vínculo entre terceros civiles y estructuras paramilitares, pero que surgieron de otro tipo de fuente (denuncia, de oficio). Señaló que esa base de información contiene un registro total de 16.046 compulsas de copias, de las cuales, aproximadamente 7.000, corresponden a casos de terceros<sup>134</sup>. Indicó que además las direcciones misionales de la Fiscalía reportan un total de 7.842 procesos que iniciaron por compulsas de copias. De estos, aproximadamente 2.873 corresponden a compulsas de copias hechas contra terceros civiles mencionados en las versiones libres por presuntos vínculos con el paramilitarismo. Las otras 4.969, son procesos que contienen menciones a exintegrantes de las estructuras paramilitares que no se desmovilizaron o a postulados de la Ley de Justicia y Paz, entre otros<sup>135</sup>.

90. En relación a las garantías para que los terceros vinculados con crímenes del conflicto sean efectivamente investigados el Estado, reiteró que la JEP tendrá competencia para conocer todos los casos de crímenes ocurridos en el marco del conflicto armado por personas, que sin tener participación directa en el conflicto (participación indirecta) han cometido crímenes, especialmente aquellos que han tenido participación determinante o activa (que justifica la sanción a estos terceros) en los crímenes más graves y representativos. El Estado considera que se trata de un salto cualitativo importante respecto de Justicia y Paz. Señaló que serán los jueces de la Sala de Reconocimiento de la JEP los que tendrán que decidir en cada caso concreto cuándo una contribución a la comisión de cualquier delito, como puede ser un caso de financiación, constituye una participación determinante o activa en un crimen internacional o no. Cada uno de estos casos tendrá un tratamiento penal diferente. Si la JEP encuentra que no se trata de una participación determinante o activa en un crimen, podrá adoptar el tratamiento penal que considere, que puede incluir medidas como la renuncia a la persecución penal, siempre y cuando este beneficiario del tratamiento penal contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> CIDH, [audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros](#), 6 de julio de 2017.

<sup>132</sup> Ello quiere decir que envía copias de piezas procesales a otro juez o tribunal para que las examine y verifique, y para que, si lo considera pertinente inicie las investigaciones o adelante los trámites procesales necesarios que de allí se deriven.

<sup>133</sup> Solicitud de información al Estado de 31 de julio de 2017 bajo las facultades del art. 41 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

<sup>134</sup> El Estado aclara que el total de las compulsas no corresponde al total de procesos penales que adelanta la Fiscalía por estos hechos. Es decir, 16.046 compulsas no significan que la Fiscalía conozca 16.046 procesos penales originados en compulsas de Justicia y Paz, puesto que, en muchos casos, las compulsas dieron impulso procesal a investigaciones que ya existían en la FGN, o más de un postulado versionó sobre un mismo hecho, lo que ocasionó múltiples compulsas de copias que, con posterioridad fueron acumuladas en un solo proceso. Esto quiere decir que, una investigación puede tener varias compulsas de copias. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>135</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017, en respuesta a la solicitud de información de la CIDH en seguimiento a la audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros.

<sup>136</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

91. Por su parte, en noviembre, la Corte Constitucional aclaró que los terceros solo podrán concurrir voluntariamente a la JEP<sup>137</sup>. Asimismo, aclaró además que si los agentes del Estado que no hacen parte de la fuerza pública, se encuentran sometidos al mismo régimen de los terceros civiles, por lo cual, el acceso de los mismos a la JEP también es voluntario<sup>138</sup>. Esta decisión fue criticada por diferentes sectores, al considerar que modifica lo establecido en el Acuerdo de Paz y que dejaría estos crímenes en la impunidad dada la falta de avance en la jurisdicción ordinaria respecto de estos casos<sup>139</sup>.

92. En cuanto al Acto Legislativo 01 de 2017 la Defensoría del Pueblo, por su parte, considera que los criterios establecidos para la determinación de la responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública, en relación con la aplicación de la normatividad nacional e internacional a los casos concretos y con la forma de determinación de la responsabilidad de mando, incumplen la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en particular los derechos de las víctimas y desconocen el principio de independencia judicial<sup>140</sup>.

93. Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil participantes en la audiencia de marzo, también indicó específicamente que este Acto Legislativo omite referencia al derecho internacional de los derechos humanos para efectos de la determinación de la responsabilidad de mando (art. transitorio 23), sin considerar que éste y el DIH son complementarios y convergentes y establece que el DIH será norma especial para dicha determinación, así como las reglas operacionales, siendo este último un criterio que no es normativo ni existe en el derecho internacional. Indicó también que no hay razón para que la calificación jurídica respecto a los agentes de Estado (art. transitorio 21) se base en el código penal colombiano vigente al momento de los hechos, lo cual hace imposible determinar responsabilidades sobre conductas que al momento de su comisión no se encontraban establecidas como delitos en la legislación interna, como lo son la desaparición forzada -cuyo tipo penal vigente desde el año 2000-, lo que llevaría en casos como el de los desaparecidos del Palacio de Justicia, a incumplir la orden de reparación de investigación y sanción de los agentes del estado culpables de estos hechos<sup>141</sup>.

94. Asimismo, señaló que se establecen condiciones concurrentes para determinar el mando y control efectivo del superior militar o policial que vuelven imposible la configuración de la responsabilidad de mando, lo cual conduciría a que agentes del Estado que han sido responsables de ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos) en el periodo 2002-2010, no responderán por los crímenes cometidos por las tropas bajo su mando<sup>142</sup>. En el mismo sentido, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, señaló que la “[d]efinición de responsabilidad del mando incluida en el Acto Legislativo 01 se aparta del derecho internacional consuetudinario y, en consecuencia, podría frustrar los esfuerzos de Colombia con cumplir sus obligaciones de investigar y juzgar crímenes internacionales”<sup>143</sup>.

95. Al respecto, en sus observaciones al proyecto de este informe el Estado indicó que el Acto Legislativo referido estará sujeto a la reglamentación que corresponda en la Ley Estatutaria de la JEP y que no es un documento que haya definido aún las particularidades jurídicas que serán tenidas en cuenta para determinar la responsabilidad del mando. Sin embargo, indicó que en este desarrollo preliminar se contempla la aplicación de los estándares, convencionales y consuetudinarios del DIH, a fin de determinar la responsabilidad del mando en cada caso concreto<sup>144</sup>.

<sup>137</sup> Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>138</sup> Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>139</sup> Ver Semana, [Los 10 puntos con los que la corte puede haber salvado al JEP](#), 15 de noviembre de 2017; El País, [La “montaña rusa” de la paz: logros y retos del primer año de la firma de los acuerdos](#), 12 de noviembre de 2017.

<sup>140</sup> Art. transitorio 24. [Acto Legislativo 1 de 2017](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>141</sup> CIDH, [audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>142</sup> CIDH, [audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>143</sup> CPI, [Escrito de amicus curiae de la fiscal de la CPI sobre la JEP](#), 18 de octubre de 2017.

<sup>144</sup> Art. 24 transitorio del [Acto Legislativo 1 de 2017](#). República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

96. Por otro lado, el Estado informó que durante 2016 y en lo corrido de 2017, también se ha avanzado en las investigaciones de casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por las FARC, ELN y disidencias de las FARC. Señaló que en 2016 fueron sentenciados 233 miembros de las FARC, ELN y disidencias de las FARC. El Estado informó que a agosto de 2017 el impulso procesal de casos con involucramiento de las FARC, ELN y disidencias resultó en 294 personas investigadas, 72 judicializadas y 69 sentenciadas. En relación a miembros de organizaciones criminales informó que existen 937 personas investigadas, 800 judicializadas y 677 sentenciadas<sup>145</sup>.

97. Durante la audiencia sostenida en octubre sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz, las organizaciones participantes informaron sobre un presunto trato desigual a miembros de grupos insurgentes y agentes del Estado comprometidos con violaciones de derechos humanos relacionadas con el conflicto armado, al identificar responsables, lo cual consideran puede resultar en dificultades para que las víctimas tengan acceso a reparaciones. Destacaron la impunidad generalizada respecto a los autores de crímenes cometidos en el conflicto armado, en particular de grupos paramilitares<sup>146</sup>. Subrayaron que de las 787 condenas contra miembros de la Fuerza Pública, no existen condenas contra generales (ver *infra* III. H. d.). Las organizaciones plantearon que “la débil voluntad del Estado para combatir el paramilitarismo” constituye una amenaza para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz<sup>147</sup>. Asimismo, destacaron que el Congreso de la República acogió la mayoría de las observaciones realizadas por el Fiscal General de la Nación en el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley de Amnistía, otorgándole facultades que no estaban contempladas en el Acuerdo de Paz<sup>148</sup>.

98. El Estado, por su parte, reiteró que la política de paz es integral e incluye a todos los actores de manera independiente e imparcial. Reportó que en 45,2% de los casos analizados hubo una vinculación formal de personas relacionadas a las FARC y que en 71,3% de los casos, miembros de la Fuerza Pública fueron vinculados formalmente a crímenes. Indicó que 1.091 agentes de Estado y 459 miembros de las FARC fueron condenados por crímenes relacionados al conflicto. Adicionalmente, informó que, en 2015, 4 tenientes coroneles fueron condenados. Asimismo, argumentó que hubo un incremento sustancial en personas condenadas cuando se comparan las cifras de 5.334 personas condenadas en el año 2015, con las 7.175 personas condenadas en 2017. En ese sentido, el Estado afirmó que no se puede hablar de inoperancia por parte de la FGN<sup>149</sup>.

99. En marzo, durante la audiencia sobre garantías de no repetición en el Acuerdo de Paz ante la CIDH las organizaciones participantes consideraron que los factores que inciden en la falta de garantías de no repetición en el Acuerdo son la persistencia del paramilitarismo y la necesidad de una reforma a la política de seguridad con un enfoque más civilista y no militarista, así como de depuración de los funcionarios públicos comprometidos con violaciones de derechos humanos, paramilitarismo y corrupción<sup>150</sup>.

---

<sup>145</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>146</sup> Señalaron que de un total de 450 casos de violencia sexual, 75% están en investigación, 16,2% no tuvieron investigación reportada por la Fiscalía y solo 1,9% cuentan con sentencias. CIDH, [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017. CAJAR, CPDH, CCEEUU, CJYC Solicitud de audiencia, 3 de agosto de 2017.

<sup>147</sup> CIDH, [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017. CAJAR, CPDH, CCEEUU, CJYC Solicitud de audiencia, 3 de agosto de 2017.

<sup>148</sup> CIDH, [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017. Comité Permanente de Defensa de los Derechos Humanos, [Solicitud de Audiencia Temática sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia](#), 3 de agosto de 2017; El Nuevo Siglo, [Congreso Acoge 3 Peticiones del Fiscal sobre IEP](#), 27 de enero de 2017.

<sup>149</sup> CIDH, [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017.

<sup>150</sup> CIDH, [Audiencia sobre garantías de no repetición en el acuerdo de paz](#), 21 de marzo de 2017.

100. Por otro lado, es de señalar que Colombia recibió una calificación de 37 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, en enero de 2017. El informe de 2016 deja al sector público colombiano entre aquellos percibidos como proclives a las prácticas corruptas y ubica al país en el lugar 83 de una clasificación de 167 países<sup>151</sup>. En marzo el Fiscal General de la Nación anunció que los fiscales estaban investigando los alegados sobornos al gobierno y las alegadas donaciones ilegales por parte de la red regional de corrupción Odebrecht a la campaña presidencial del Presidente Juan Manuel Santos y a la de su rival, Oscar Iván Zuluaga. Asimismo, la Comisión de Acusación de la CSJ y la FGN han iniciado investigaciones por corrupción contra ex magistrados de la CSJ y el Fiscal Anticorrupción<sup>152</sup>. Al respecto, la CIDH ha resaltado que la lucha contra la corrupción guarda una relación inequívoca con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos<sup>153</sup>. En este sentido, la Comisión insta al Estado en avanzar de manera diligente en las investigaciones de casos de corrupción y que estos no queden en la impunidad.

101. La Comisión valora el establecimiento de la JEP como un esfuerzo para superar la grave situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones de DIH y continuará dando seguimiento a los avances en su implementación en el Sistema Integral y su articulación con las demás jurisdicciones respecto de la investigación y sanción de los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Asimismo, continuará dando seguimiento a las garantías para la investigación de terceros vinculados con crímenes en el contexto del conflicto armado y el impulso que se dé a las citadas copias compulsadas por la administración de justicia colombiana; así como a los resultados de la lucha contra la corrupción.

102. La CIDH, a su vez, reconoce la sentencia del Consejo de Estado adoptada el 15 de noviembre de 2017, la cual anuló el proceso disciplinario impulsado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) contra Gustavo Francisco Petro Urrego, entonces alcalde de Bogotá, disponiendo su destitución e inhabilitación para cargos públicos por 15 años. El Consejo de Estado tomó en consideración las recomendaciones de la CIDH contenidas en su informe de fondo adoptado el 25 de octubre de 2017, sobre este asunto<sup>154</sup>. El 18 de marzo de 2014, la CIDH adoptó medidas cautelares a favor de Gustavo Petro, recomendando la suspensión inmediata de los efectos de la decisión emitida y ratificada por la PGN el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos políticos y cumplir con el período para el cual fue elegido como alcalde de la ciudad de Bogotá.

#### **D. Justicia transicional aplicada a un conflicto armado aún vigente**

- Adecúe el Marco Jurídico para la Paz y las leyes estatutarias que se deriven a los estándares internacionales de derechos humanos señalados en este informe.
- Adopte las medidas correspondientes para que graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes sean priorizados por el Comité de Priorización u otras medidas destinadas a asegurar la aplicación de la debida diligencia para investigar, esclarecer, procesar y sancionarlas.

103. El Informe Verdad, Justicia y Reparación y los informes de seguimiento han tenido en cuenta los mecanismos normativos de justicia transicional diseñados por el Estado: la jurisdicción de Justicia y Paz y desde 2016 se ha tenido en cuenta la JEP establecida por el Acuerdo de Paz en relación a los estándares

<sup>151</sup> Transparencia Internacional, [Índice de percepción de la corrupción 2016: Urge abordar círculo vicioso de corrupción y desigualdad](#), 25 de enero de 2017. Transparencia por Colombia, [Índice de percepción de la corrupción 2016: sin castigo, la corrupción se mantendrá. Investigación y sanción efectiva se hace urgente](#), 25 de enero de 2017, El Tiempo, [Colombia es percibido como un país con un alto índice de corrupción](#), 25 de enero de 2017.

<sup>152</sup> Caracol, [Paso a paso del escandaloso caso de corrupción en la Corte Suprema de Justicia](#), 16 de agosto de 2017; El País, [Claves para entender el escándalo de corrupción que sacude a la Corte Suprema](#), 17 de agosto de 2017, El País, [Los enredos del fiscal anticorrupción que cayó por corrupto](#), 2 de julio de 2017.

<sup>153</sup> CIDH, [Resolución 1/17](#), Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, 12 de septiembre de 2017.

<sup>154</sup> CIDH, Informe de Fondo N°130/17, Caso 13.044, *Gustavo Francisco Petro Urrego* (Colombia), 25 de octubre de 2017.

generales en materia de garantías y protección judicial, las consideraciones sobre su aplicación a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y el DIH, entendiendo su carácter complementario. Este análisis se realiza en torno a las obligaciones internacionales del Estado en la materia de conformidad con la jurisprudencia reiterada de los órganos de protección del sistema interamericano y los referentes normativos del DIH que le son aplicables.

104. En dicho marco, la Comisión reitera que: (i) la superación de la impunidad es un elemento indispensable para lograr justicia y evitar la repetición de violaciones de derechos humanos; (ii) en todo marco de justicia transicional un componente para el establecimiento de una paz duradera, es que sea aplicado como un sistema de incentivos útiles a la verdad, la justicia y a la reparación de las víctimas, y que en el diseño de mecanismos normativos, las obligaciones internacionales del Estado para garantizar estos componentes, deben ser observadas integralmente en su aplicación y alcance; y (iii) es esencial que los acuerdos de paz y las disposiciones de justicia transicional que abran paso a la transición de la sociedad colombiana hacia una paz estable y duradera, se desarrollen en armonía con dichas obligaciones y ofrezcan posibilidades reales de cumplimiento<sup>155</sup>. Asimismo, la CIDH resalta que la aplicación diligente y efectiva de un marco justicia transicional, dentro de los estándares de derechos humanos, puede resultar en medidas de prevención y no repetición de hechos de violencia.

### **1. La Jurisdicción Especial para la Paz**

105. La Comisión ha dado seguimiento a los avances en el establecimiento de la JEP, como componente judicial del Sistema Integral, la cual está conformada por 18 magistrados en tres salas: de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas; de definición de las situaciones jurídicas; y de amnistía o indulto; y cuya vigencia máxima será de 20 años<sup>156</sup>.

106. El Acuerdo de Paz establece un límite de dos a tres años para que el Fiscal General de la Nación, la jurisdicción penal militar, el Procurador General, el Contralor General y el Congreso presenten informes a la 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 JEP pueda actuar con celeridad en la investigación, procesamiento, atribución de responsabilidad y establecimiento de la verdad<sup>157</sup>.

107. Sobre la JEP, el Estado resaltó su carácter prevalente respecto de otras jurisdicciones, su composición, las sanciones que va a aplicar, así como la procedibilidad de acciones de tutela contra decisiones de sus salas y secciones y mecanismos para solucionar posibles conflictos de competencia<sup>158</sup>. Indicó que la JEP contará con tres normas base: i) una Ley Estatutaria que regulará, entre otros, los principios, organización, competencias, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones; ii) su Código Procesal que será elaborado por sus miembros y sometidos a aprobación de ley ante el Congreso; y iii) su Reglamento.

108. La Ley Estatutaria estaba siendo debatida en el Congreso a la fecha de aprobación del presente informe. El Estado informó que este proyecto de ley sigue la regla de fidelidad al Acuerdo de Paz, por lo que en un alto porcentaje hay una coincidencia exacta entre el texto de lo acordado en La Habana y el hoy discutido en el Congreso de la República<sup>159</sup>.

109. Al respecto, en noviembre, en el marco del debate de la discusión de la Ley Estatutaria de la JEP, el Senado aprobó una disposición según la cual no podrán tomar posesión en cargos de la JEP: “quienes

<sup>155</sup> CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo V Colombia, de 17 de marzo de 2016, párr. 20.

<sup>156</sup> Sobre la vigencia ver Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>157</sup> Presidencia de la República, [Decreto Ley 898](#), 29 de mayo de 2017.

<sup>158</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>159</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

hayan gestionado o representado acciones en contra del Estado en materia de reclamaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario o al derecho penal internacional o pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones o entidades que hayan ejercido dicha representación [y tampoco] quienes hayan tramitado acciones ante Sistemas o Tribunales Internacionales de Derechos Humanos o litigado contra el Estado Colombiano ante dichas instancias o pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones o entidades que hayan ejercido tal actividad”. Dicha aprobación ha sido fuertemente cuestionada por la sociedad civil al ser considerada inconstitucional, discriminatoria y limita la labor de defensa de los derechos humanos, así como limitante al enfoque de derechos humanos y de centralidad de las víctimas<sup>160</sup>. Al respecto, la Comisión considera que de aprobarse una Ley Estatutaria que contenga dicha limitante, ésta podría constituir un obstáculo para la defensa de los derechos humanos y los derechos de las víctimas en el marco de la JEP.

110. La Ley de Amnistía regula las amnistías e indultos por los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y seducción, usurpación y retención ilegal de mando y los delitos conexos a estos<sup>161</sup>. No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Tampoco serán objeto de amnistía ni indulto los delitos comunes que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la rebelión o cuya motivación haya sido obtener beneficio personal propio o para un tercero. La diferencia entre las sanciones obedece a la disposición al reconocimiento de verdad y responsabilidad. En todo caso la ley establece que cualquier tratamiento especial estará condicionado a la contribución a la satisfacción de los derechos de las víctimas<sup>162</sup>.

111. Al respecto, la Corte Constitucional aclaró en noviembre que, el incumplimiento por parte de los excombatientes a cualquiera de las condiciones o de las sanciones impuestas por la JEP, tendrá como efecto, la pérdida de tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías, según el caso. Indicó que dicho cumplimiento será verificado, caso por caso y de manera rigurosa, por la JEP. Asimismo, aclaró que cuando la JEP determine que se han incumplido las condiciones, respecto de los delitos de ejecución permanente, el proceso se remitirá a la jurisdicción ordinaria<sup>163</sup>.

112. Por otra parte, el Estado indicó que el 17 de febrero fue expedido el Decreto Ley 277 de 2017 mediante el cual se estableció un procedimiento para la efectiva implementación de la Ley de Amnistía<sup>164</sup>. Esta norma reguló en detalle y con mayor claridad los procedimientos a seguir por parte de los Jueces de la República, así como de la Secretaría Ejecutiva de la JEP y otras autoridades competentes para efectos de tramitar las solicitudes de acceso a los beneficios de amnistía *de iure* y de libertad condicional. Tanto la Ley de

<sup>160</sup> Suscriben ABCPAZ; Alianza de organizaciones sociales y afines; Cinco Claves para un Tratamiento Diferenciado de la Violencia Sexual en la Paz; Congreso de los Pueblos; Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); Colectivo de Mujeres, Paz y Seguridad; Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA); Coordinación Regional del Pacífico; Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular; Diálogo Intereclesial por la Paz DIPAZ; Foro Internacional de Víctimas; Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas; Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ); Grupo Ecueménico de Mujeres constructoras de Paz GEMPAZ; Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE); Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Punto de Encuentro por la Paz y la Democracia; Red de Comunidades Construyendo Paz en los Territorios (CONPAZ); Red Nacional de Mujeres; Red de programas de desarrollo y paz (REDPRODEPAZ); Red Universitaria por la Paz (Redunipaz) nodo centro; Ruta Pacífica de las Mujeres; Red de Iniciativas y Comunidades de Paz desde la Base. CEEEU, [El compromiso con los derechos humanos es una cualidad, no una inhabilidad](#), 17 de noviembre de 2017.

<sup>161</sup> Delitos conexos a estos son: a) los delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como las muertes en combate compatibles con el DIH y la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares; b) los delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente, como por ejemplo la obtención de cédula de ciudadanía falsa, la violación ilícita de correspondencia o el espionaje; y c) las conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión. Ministerio de Justicia y del Derecho, [ABC Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Especiales](#).

<sup>162</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, [ABC Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Especiales](#).

<sup>163</sup> Por ejemplo respecto del delito de lavado de activos que permite la posesión de bienes ilícitos. Ver Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>164</sup> [Decreto 277](#) de 17 de febrero de 2017.

Amnistía como el Decreto Ley 277 estaban siendo objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, al momento de la aprobación de este informe.

113. La sociedad civil ha planteado una serie de consideraciones en relación al marco normativo de la JEP, en particular sobre: la participación plena de las víctimas; el juzgamiento de terceros responsables de crímenes como por ejemplo financiadores; el concepto de crímenes de guerra que plasma dicha normativa; el juzgamiento de crímenes por responsabilidad de mando; y la falta de mención expresa del derecho internacional de los derechos humanos, entre otras cuestiones que serán tratadas en esta sección.

114. En la audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP las organizaciones participantes consideraron que el principio de participación de las víctimas no rige en todo el sistema<sup>165</sup>. En seguimiento a esta audiencia la CIDH envió una solicitud de información al Estado y entre otros temas, preguntó sobre las citadas las garantías<sup>166</sup>. El Estado respondió que las organizaciones de víctimas podrán presentar informes a la Sala de Reconocimiento de Responsabilidades de la JEP en un plazo de hasta dos años desde su entrada en funcionamiento<sup>167</sup>. Estos informes serán analizados para seleccionar los delitos más graves y representativos que remitirá al Tribunal para la Paz, que aplicará las sanciones contra sus perpetradores, y permitirá reconocer responsabilidad a quienes participaron en la comisión de dichas conductas. La Sala podrá solicitar a las organizaciones de víctimas que informen sobre hechos en los que haya duda<sup>168</sup>. Indicó que la Secretaría Ejecutiva de la JEP, que ya se encuentra en funcionamiento, deberá coordinar que esta información sea aportada oportunamente<sup>169</sup>. Asimismo, señaló que los actos de reconocimiento de responsabilidad, contarán con la presencia de las organizaciones de víctimas<sup>170</sup>. Indicó que se aplicará un enfoque de justicia restaurativa que pone en el centro a las víctimas y que ellas podrán recurrir las decisiones de la JEP que afecten sus derechos ante la Sección de Apelaciones. Señaló que también disponen de la acción de tutela contra las acciones u omisiones de los órganos de la JEP<sup>171</sup>. Indicó que respecto de las decisiones de la JEP, las víctimas deberán ser oídas en los supuestos de priorización y selección de casos<sup>172</sup> y que serán consultadas para que las sanciones cumplan con un contenido reparador y restaurador<sup>173</sup>.

115. Al respecto, la Corte Constitucional aclaró que la JEP deberá determinar que las sanciones por los crímenes internacionales más graves, sean compatibles con los fines del derecho internacional, sin que se produzca impunidad. Indicó que la JEP establecerá, caso por caso, sanciones que cumplan los objetivos apropiados de las penas, de la disuasión, retribución, rehabilitación y restauración. Asimismo, deberá determinar si las sanciones son compatibles con una intención genuina de que la persona condenada responda ante la justicia, ponderando la proporcionalidad de la sanción en relación con la gravedad del crimen, el grado de responsabilidad del autor, y el tipo y grado de restricción a la libertad<sup>174</sup>.

<sup>165</sup> CIDH, [audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP](#), 21 de marzo de 2017. En relación a esto, la Defensoría del Pueblo, por su parte, había notado con preocupación que a pesar de la participación de las víctimas en la implementación del Acuerdo de Paz, ésta no fue efectiva, ya que en el espacio ampliado de participación establecido en el Acuerdo no se habría dado respuesta a sus propuestas. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>166</sup> Solicitud de información al Estado de 31 de julio de 2017.

<sup>167</sup> Literal c, numeral 48, punto 5 víctimas, Acuerdo Final. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>168</sup> Literal k, numeral 48, punto 5 víctimas, Acuerdo Final. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>169</sup> Literal d, numeral 6, Acuerdo Especial de 19 de agosto de 2016 - pág. 282 del Acuerdo Final. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>170</sup> Párr. final del numeral 47, punto 5 víctimas Acuerdo Final, pág. 154. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>171</sup> Art. transitorio 6 del Acto Legislativo 01 de 2017. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>172</sup> En cumplimiento del estándar de participación definido en la sentencia C-579/13 de la Corte Constitucional. Numeral 20, punto 5 víctimas, Acuerdo Final. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>173</sup> Pág. 172 y 173, Acuerdo Final. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>174</sup> Corte Constitucional, comunicado de 14 de noviembre de 2017 revisión del Acto Legislativo 01 de 2017.

116. En cuanto a la aplicación de la Ley de Amnistía a desmovilizados, el 10 de julio se promulgó el último de tres decretos que concedían la amnistía a un total de 6.005 miembros de las FARC que habían llevado a cabo la dejación de las armas y habían recibido el certificado de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia. Al respecto, la Misión de Naciones Unidas en Colombia resaltó que con el Decreto 1252 de 2017, se facilita y acelera la adopción de decisiones judiciales en aplicación de la Ley de Amnistía. Señaló que con el Decreto 285 de 2017, se designó Gestores de Paz a 709 miembros de las FARC, lo que les permite llevar a cabo fuera de prisión tareas relacionadas con el proceso de paz aunque el procedimiento judicial emprendido contra ellos en virtud de la Ley de Amnistía siga en curso. Asimismo, indicó que con el Decreto 1274 de 2017, por un lado, se concedió la libertad condicional a los miembros de las FARC que hubieran sido acusados de crímenes graves o condenados por ellos pero que no hubieran cumplido más de cinco años de prisión y hubieran sido trasladados a un centro de detención alternativo en la fase anterior; y por otro, se suspendieron todas las órdenes de captura contra miembros de las FARC, incluidas las emitidas para fines de extradición<sup>175</sup>.

117. Por su parte, la prensa reportó que la FGN recibió un total de 278 solicitudes de libertad condicional de miembros de las FARC, ELN y otros grupos<sup>176</sup>. 24 de dichas solicitudes fueron negadas y en abril la FGN aún se encontraba analizando solicitudes. Por otro lado, la Misión de la ONU reportó que el 8 de septiembre habían sido excarcelados 2.590 miembros de las FARC de un total estimado de entre 3.000 y 3.400<sup>177</sup>. En dicho reporte de marzo de este año, se señala que a 72 miembros de las FARC les fueron aplicadas las disposiciones de la Ley de Amnistía y se estaban tramitando por lo menos unas 1.000 solicitudes con arreglo a esa Ley<sup>178</sup>.

118. En relación a la aplicación de la Ley de Amnistía a agentes del Estado y la revisión de sus condenas ante la JEP la Comisión nota que en abril quedaron en libertad el cabo tercero del Ejército, Elvin Andrés Caro Mesa, y el soldado Luis Emiro Sierra Padilla, los dos primeros militares a los que el Juzgado Séptimo de Ejecución de Penas de Medellín les concedió este beneficio de libertad condicional bajo la JEP. Ambos cumplían una condena confirmada por la CSJ de 31 años de prisión por la muerte de un joven estudiante de Medellín<sup>179</sup>. Asimismo, en mayo fue puesto en libertad el general (r) Jaime Humberto Uscátegui condenado a 37 años de cárcel por la masacre de Mapiripán<sup>180</sup> y en septiembre fue puesto en libertad el general (r) Rito Alejo del Río investigado por los asesinatos de Jaime Garzón, Álvaro Gómez Hurtado y la masacre de Mapiripán<sup>181</sup>. Según el Ministerio de Defensa, un aproximado de 5.500 miembros de la Fuerza Pública podrían ser investigados, procesados o condenados por delitos que pueden ser de competencia de la JEP por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

119. Al respecto, en las observaciones del Estado al proyecto de este informe el Ministerio de Defensa aclara que toda vez que los miembros de la Fuerza Pública no han cometido delitos políticos, éstos no serán sujetos a amnistías o indultos sino a tratamientos penales especiales y una serie de ellos previos a la

<sup>175</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, [Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia](#), 26 de septiembre de 2017, párr. 9.

<sup>176</sup> El 7 de abril salieron de las cárceles 52 miembros de las FARC. Semana, [De regreso a la libertad 52 guerrilleros de las FARC](#), 7 de abril de 2017.

<sup>177</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, [Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia](#), 26 de septiembre de 2017, párr. 9.

<sup>178</sup> Adicionalmente se reporta que desde el 15 de diciembre de 2016, 177 miembros de las FARC habían sido puestos en libertad por indultos concedidos por el Presidente de la República, fuera del marco de la Ley de Amnistía. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, [Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia](#), 26 de septiembre de 2017, párr. 9.

<sup>179</sup> El Tiempo, [Ya están libres los dos primeros militares beneficiados por la JEP](#), 19 de abril de 2017.

<sup>180</sup> El Tiempo, ["No le tengo miedo a la verdad": general \(r\) Jaime Uscátegui](#), 5 de mayo de 2017. Véase en general Corte IDH Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

<sup>181</sup> El Tiempo, [General \(r\) Rito Alejo de Río ya está libre](#), 28 de septiembre de 2017. Ver OACNUDH, [publica](#) El Tiempo, [Generales \(r\) listos para levantar la mano ante Justicia para la Paz](#), 17 de enero de 2017. Véase en general Corte IDH Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

puesta en funcionamiento de la JEP, a saber: la libertad transitoria, condicionada y anticipada, la privación de la libertad en Unidad Militar o policial, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura, y la revocatoria o modificación de la medida de aseguramiento. Todos estos, condicionados a la suscripción de un acta de compromiso de sometimiento a la JEP. Adicionalmente, la Ley de Amnistía y el Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP prevén otros tipos de tratamientos especiales para miembros de la Fuerza Pública aplicables por la JEP, como la cesación de procedimiento, la suspensión de la ejecución de la pena y la extinción de responsabilidad por entenderse cumplida la sanción. Quienes se han visto beneficiarios de estos tratamientos han debido suscribir un acta donde se comprometieron a: (i) acogerse a la JEP; (ii) contribuir a la verdad, la no repetición y la reparación de las víctimas; (iii) atender los requerimientos del Sistema Integral; (iv) cumplir con la sanción impuesta por la JEP; y (v) no incurrir en las causales de pérdida de beneficios<sup>182</sup>.

120. Desde la entrada en vigencia de la Ley de Amnistía y el Decreto Ley 706, 1.955 uniformados han manifestado su intención de acogerse a la JEP. De ellos, 812 han accedido al tratamiento de libertad transitoria, condicionada y anticipada, 114 a la privación de la libertad en Unidad Militar o policial y 243 a las medidas previstas en el Decreto Ley 706 de 2017<sup>183</sup>.”

121. Por su parte, el ACNUDH había lamentado en su informe de 2016 presentado en marzo 2017 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, indicó que la Ley de Amnistía 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<sup>184</sup>.

122. La Defensoría del Pueblo, por su parte considera que la disposición según la cual autoridades distintas a las que conforman la JEP, no pueden revocar, sustituir o modificar las decisiones tomadas por estas, no debe aplicarse a los casos en que dichas decisiones desconozcan o vulneren derechos fundamentales, donde la acción de tutela deberá ser procedente como medio de defensa apto para amparar el derecho vulnerado<sup>185</sup>. Asimismo, considera que la suspensión de órdenes de captura y la revocatoria de medida de aseguramiento como beneficios a favor de miembros de la Fuerza Pública<sup>186</sup>, debe condicionarse al cumplimiento de los requisitos establecido en el artículo 52 de la Ley 1820 de 2016.

<sup>182</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>183</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>184</sup> ACNUDH, [Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), *Spanish unofficial translation*, 34 Período de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos, pág. 7; RCN, [ONU advierte que ley de amnistía y justicia para la paz podrían caerse en la Corte Constitucional](#), 16 de marzo de 2017.

<sup>185</sup> Art. 4. Decreto 706 de 2017. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>186</sup> Decreto 706 de 2017. Art. 6. Suspensión de la ejecución de las órdenes de captura. En virtud del carácter prevalente e inescindible del componente de justicia del Sistema Integral, para hacer efectivo el tratamiento simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo, la autoridad judicial correspondiente, tratándose de investigaciones adelantadas por el procedimiento previsto en la Ley 906 de 2004, a solicitud de la FGN y siempre que se den los requisitos legales, suspenderá las ordenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de miembros de la Fuerza Pública, en las investigaciones o procesos adelantados contra ellos por conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

Tratándose de investigaciones adelantadas por el procedimiento previsto en la Ley 600 de 2000, será el fiscal que adelante la investigación, quien adopte la correspondiente medida.

Art. 7. Revocatoria o sustitución de la medida de aseguramiento. En virtud del carácter prevalente e inescindible del componente de justicia del Sistema Integral, para hacer efectivo el tratamiento simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado, y simultáneo, la autoridad judicial correspondiente, tratándose de investigaciones adelantadas por el procedimiento previsto en la Ley 906 de 2004, a solicitud de la FGN y siempre que se den los requisitos legales, revocará la medida de aseguramiento impuesta, o la sustituirá por una no restrictiva de la libertad, en las investigaciones o procesos adelantados contra ellos por conductas punibles cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

123. Por otro lado, en agosto la CSJ definió que a pesar de que muchos procesos judiciales - relacionados con el conflicto armado- quedaron en suspenso hasta que empiece a funcionar la JEP, las investigaciones seguirán su curso normal. Aunque no se podrán aplicar órdenes de captura, indagatorias, juicios o proferir sentencias, indicó que se pueden adelantar labores de aseguramiento de pruebas<sup>187</sup>. Al respecto, la Comisión observa que si no se puede avanzar con estos actos que no se pueden adelantar, no queda claro cómo las investigaciones pueden desarrollarse con eficacia.

124. En cuanto a las sanciones previstas por la Ley de Amnistía cabe señalar que la CIDH ha reconocido la posibilidad de imponer sanciones atenuadas en contextos de procesos de justicia transicional, como en los procesos de Justicia y Paz<sup>188</sup>. Al respecto, la CIDH ha resaltado que la pena atenuada debe ser aplicada como parte de un sistema de incentivos útiles a la verdad, a la individualización y castigo de los responsables y a la reparación de las víctimas, y que además la sanción atenuada debe ser proporcional al bien jurídico afectado<sup>189</sup>. En este sentido, se reitera la necesidad de que las autoridades que integren la JEP hagan cumplir de manera rigurosa los requisitos que condicionan el acceso a una pena atenuada y a su preservación; y contribuyan al desarrollo de una investigación diligente y exhaustiva de las graves violaciones de derechos humanos sometidas a este régimen legal, a fin de que la imposición de las sanciones reducidas resulte de la obtención plena de la verdad y no descansa de manera exclusiva en la confesión de los imputados<sup>190</sup>.

125. Al respecto, la Comisión reitera que los órganos del Sistema Interamericano han establecido que resultan inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, entre otros, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>191</sup>. La CIDH ha establecido de manera consistente que si bien la adopción de normas destinadas a amnistiar a los responsables por el delito de alzarse en armas contra el Estado puede ser una herramienta útil en el marco de los esfuerzos por alcanzar la paz, tanto las leyes de amnistía como las medidas legislativas similares que impiden o dan por terminada la investigación y juzgamiento de crímenes de derecho internacional impiden el acceso a la justicia y hacen ineficaz la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio<sup>192</sup>.

126. En este sentido, la Comisión dará seguimiento cercano a los procesos que se continúen en las diferentes jurisdicciones, en particular aquellos ante la JEP, en relación con la correcta administración de justicia para los crímenes que constituyan violaciones al derecho internacional, en el respeto de los derechos humanos.

127. Adicionalmente, sobre la Ley de Amnistía, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario precisar el contenido y alcance de la categoría “conductas estrechamente vinculadas al proceso de

<sup>187</sup> Nación, [Fiscalía no está maniatada para investigar sometidos a la JEP](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>188</sup> CIDH, Pronunciamiento de la CIDH sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006), párr. 41 y CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 254. Informe Anual 2016, Cap. V Colombia, párr. 137.

<sup>189</sup> CIDH, Pronunciamiento de la CIDH sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006), párr. 38 y Corte IDH, Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, 11 de mayo de 2007, Serie C No.163, párr. 196. Informe Anual 2016, Cap. V Colombia, párr. 137.

<sup>190</sup> Cfr. CIDH, Pronunciamiento de la CIDH sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006), párrs. 3, 38 y 41. Informe Anual 2016, Cap. V Colombia, párr. 137.

<sup>191</sup> Corte IDH. Caso Barrios Altos - Chumbipuma Aguirre y otros Vs. Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C No 75, párr. 41. En ese sentido, ver CIDH, Demanda ante la Corte IDH caso Barrios Altos Vs. Perú, párr. 181; CIDH, Informe Anual 1992-1993 Informe No. 28/92 Vs. Argentina, 2 de octubre de 1992, Informe No. 29/92 Vs. Uruguay, 2 de octubre de 1992 y CIDH, Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser. L/V/II.120 Doc.60, 13 de diciembre de 2004, párr. 39. Ver CIDH, Informe Anual 2016, Cap. V Colombia, párr. 134.

<sup>192</sup> CIDH, Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser. L/V/II.120 Doc.60, 13 de diciembre de 2004, párr. 38. CIDH, Informe Anual 2016, Cap. V Colombia, párr. 133.

dejación de armas”<sup>193</sup>. Repara en que, al momento de desarrollar su contenido, no deberán incluirse conductas que no correspondan a los delitos políticos y conexos señalados en sus artículos 15 y 16<sup>194</sup>. Asimismo, señala que el plazo de un año establecido para la presentación de acusaciones o informes respecto de los beneficiarios de amnistías o indultos<sup>195</sup> por parte de las víctimas, vulnera el derecho de las víctimas a la justicia, puesto que el término debe contarse a partir de la adopción de la decisión definitiva que concede la amnistía o indulto en el caso concreto, por ser la que consolida la afectación del interés legítimo de las víctimas en controvertir el otorgamiento de tales beneficios. Considera además que la eliminación de los antecedentes penales de las bases de datos<sup>196</sup> viola el derecho de las víctimas a la verdad y desconoce el deber de preservar la memoria histórica del conflicto armado interno; y que el beneficio del cómputo del tiempo de privación de la libertad de miembros de la Fuerza Pública -para efectos de su asignación de retiro- constituye una medida desproporcional, innecesaria y contraria a la Constitución<sup>197</sup>.

128. Otra de las temáticas de preocupación de la sociedad civil que fue relevada durante las audiencias ante la CIDH es que el concepto de crimen de guerra en la reforma constitucional (art. transitorio 21), al ser considerado “de forma sistemática”, incumple con los estándares internacionales. Asimismo, se denunció que el juzgamiento de financiadores o colaboradores de grupos armados (art. transitorio 16) vuelve problemático y difícil el procesamiento de la relación de trabajo conjunto entre grupos empresariales y ganaderos con grupos paramilitares, por ejemplo<sup>198</sup>. Este último punto fue nuevamente tratado en la audiencia sobre la JEP y responsabilidad de terceros en julio<sup>199</sup>, como se mencionó párrafos arriba.

## 2. Jurisdicción de Justicia y Paz

129. La Comisión ha dado un seguimiento cercano al esquema de justicia transicional creado con la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, y el proceso de desmovilización de las AUC desde sus inicios en 2003 y durante los 13 siguientes años, a través de diversos informes en cuanto a sus resultados, logros y retos<sup>200</sup>.

130. Este año se inició en marzo el juicio, bajo el régimen de la ley 975, contra 179 miembros de las FARC por 900 delitos – como homicidio, desaparición forzada, desplazamientos, entre otros – que dejaron 7.000 víctimas<sup>201</sup>. Dicho juicio ocurre en el contexto en que la Contraloría Delegada para el Sector de Defensa, Justicia y Seguridad divulgó informe con el propósito de analizar los resultados y costos de los mecanismos de justicia transicional derivados de la Ley de Justicia y Paz y sus modificaciones. Según este informe, durante el

<sup>193</sup> Arts. 3, 18,20, 22 y 39. [Ley 1820 de 2016](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>194</sup> El Art. 15 incluye rebelión, sedición, asonada, conspiración y seducción, usurpación y retención ilegal de mando y los delitos que son conexos con estos de conformidad con ley, a quienes hayan incurrido en ellos. El art. 16 incluye apoderamiento de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo cuando no hay concurso con secuestro; constreñimiento para delinquir; violación habitación violación ilícita de comunicaciones; ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de un oficial; utilización ilícita de comunicaciones; violación la libertad de trabajo; injuria; calumnia; injuria y calumnia indirectas; daño en bien ajeno; falsedad personal; falsedad material de particular en documento público; obtención de documento público falso; concierto para delinquir; utilización ilegal de uniformes e insignias; amenazas; instigación a delinquir; incendios; perturbación en servicio de transporte público colectivo u oficial; tenencia y fabricación de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones; fabricación, porte o tenencia de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de fuerzas armadas o explosivos; perturbación certamen democrático; constreñimiento al sufragante; fraude al sufragante; fraude en inscripción de cédulas; corrupción al sufragante; voto fraudulento; contrato cumplimiento requisitos violencia contra servidor público; fuga; y espionaje.

<sup>195</sup> Art. 39. [Ley 1820 de 2016](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>196</sup> Art. 48. [Ley 1820 de 2016](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>197</sup> Párr. 1. Art. 51. [Ley 1820 de 2016](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>198</sup> CIDH, [Audiencia sobre garantías de no repetición en el acuerdo de paz](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>199</sup> CIDH, [audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros](#), 6 de julio de 2017.

<sup>200</sup> Ver Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser. L/V/II.120 Doc.60, 13 de diciembre de 2004, Seguimiento de la CIDH al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia, Compendio de documentos publicados (2004-2007); CIDH y Pronunciamiento de la CIDH sobre la aplicación y el alcance de la ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006), e Informes Anuales de la CIDH.

<sup>201</sup> Agencia EFE, [Se inicia el juicio contra 179 miembros de las FARC por 900 delitos](#), 23 de marzo de 2017.

periodo 2006 a 2016, 11 billones de pesos habían sido invertidos, y se han proferido 47 sentencias que condenaron 195 postulados, lo que equivale a un 8.2% de los aspirantes a los beneficios de la legislación especial. El informe indicó también que las indemnizaciones ordenadas para las víctimas fueron sufragadas mayoritariamente con recursos del Presupuesto Nacional, y no con la devolución de bienes de los condenados<sup>202</sup>.

131. El Estado informó que durante 2016 y a agosto de 2017 se han proferido un total de 52 sentencias, contra 215 postulados (a la Ley de Justicia y Paz), por 6.004 hechos que involucran a 28.055 víctimas. Indicó que durante la segunda mitad del año se desarrollaron audiencias de imputación de cargos a postulados (de la Ley de Justicia y Paz), relacionadas con la macroestructura o zona de Salvatore Mancuso la cual tiene 11.046 hechos radicados y 29.945 víctimas; Bloque Central Bolívar, que tiene 2.188 hechos radicados y 3.846 víctimas; los Llanos Orientales, que tiene 1.200 hechos radicados y 3.056 víctimas; los Bloques Calima-Bananero-Mineros, que tiene 2.950 hechos radicados y 3.808 víctimas; las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) – Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, que tienen 2.002 hechos radicados y 4.745 víctimas; y Antioquia y Chocó, que tienen 3.088 hechos radicados y 3.998 víctimas<sup>203</sup>.

132. En atención a lo anterior, la Comisión valora los avances informados por el Estado y reitera que la grave situación de impunidad que se verifica en Colombia en relación con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, persiste. Tomando en cuenta que la jurisdicción de Justicia y Paz es la que permanece como único fuero judicial para la administración de justicia por delitos cometidos por miembros de grupos paramilitares, la Comisión mantiene su consideración respecto a que el Estado debe seguir avanzando decididamente en la superación de esta situación y teniendo en cuenta sus obligaciones internacionales en la materia<sup>204</sup>.

#### **E. Avances y retrocesos en materia de justicia penal militar**

- Tener en cuenta las consideraciones planteadas en torno al Acto Legislativo 02 de 2012, y su incompatibilidad con las obligaciones internacionales en materia de investigación y sanción de violaciones a derechos humanos, especialmente en relación con futuras iniciativas que puedan presentarse sobre este tema.

133. La Comisión ha dado seguimiento a la reforma de la justicia penal militar y policial. En su Informe de 2015 la CIDH manifestó su preocupación respecto a que la reforma implementada a través del Acto Legislativo 01 de 2015 establecía la posibilidad de la aplicación exclusiva del DIH para las conductas punibles cometidas en conflicto armado y resaltó la necesidad de un análisis interpretativo conjunto, a la luz de ambos cuerpos normativos: el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH.

134. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado informó que las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el marco del conflicto armado, sea este de índole internacional o no, se aplican siempre bajo la óptica de las normas del DIH, teniendo en cuenta que estas son ley especial para el conflicto armado, sin que ello signifique que son excluyentes; por el contrario, se considera que son complementarias. En consecuencia, el Acto Legislativo No. 01 de 2015 no desconoce la aplicación de los derechos humanos en situación de conflicto, que se aplican en todo momento, como lo señaló la Corte Constitucional<sup>205</sup>. Indicó que el Acto Legislativo en cuestión, lo que busca es establecer la aplicación del DIH como marco normativo en el contexto de un conflicto armado; excluyendo del conocimiento de la Justicia Penal Militar y Policial, conductas que por su naturaleza rompan el nexo funcional con el servicio y resulten extrañas

<sup>202</sup> Caracol Radio, [En 10 años de Ley de Justicia y Paz solo se han condenado 195 postulados](#), 24 de abril de 2017; Contraloría General de la República/Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, [Análisis sobre los resultados y costos de la ley de justicia y paz](#), 22 de abril de 2017.

<sup>203</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>204</sup> CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo V Colombia, párr. 112; e Informe Anual 2016, Capítulo V Colombia, párr. 118.

<sup>205</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579/2013. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

a la función militar y policial, ajustándose de esta manera a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

135. A mayor detalle, el Estado explicó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido constante en lo que respecta a este tema y que en 2015 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2015. Indicó que el nuevo artículo constitucional establece que “en la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este”<sup>206</sup>. Asimismo, recaló que las conductas contrarias a la función constitucional y legal de la Fuerza Pública, continúan siendo excluidas del conocimiento de la Justicia Penal Militar y Policial, por tanto, son investigadas y juzgadas por la jurisdicción ordinaria<sup>207</sup>.

136. La Comisión agradece al Estado la información presentada sobre los citados desarrollos jurisprudenciales y la clarificación sobre los estándares en el juzgamiento, investigación y sanción de violaciones de derechos humanos.

#### F. Mecanismos de reparación

- Continúe avanzando en la implementación de la Ley 1448 y adopte las medidas necesarias para abordar adecuadamente los retos y desafíos verificados.
- Garantice, en la práctica, la implementación del enfoque diferencial para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, defensoras y defensores de derechos humanos, entre otros.
- Garantice la efectiva participación de las víctimas en las instancias previstas en la Ley 1448, y tome en cuenta sus expectativas, al momento de definir las medidas de reparación pertinentes.

137. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y de seguimiento la Comisión ha venido observando a la implementación de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras. Al respecto, nota que el Registro Único de Víctimas (RUV) reportó que al 31 de julio contaba con 8.504.127 víctimas registradas, de las cuales 8'115,153 son víctimas del conflicto y el resto son aquellas incluidas en cumplimiento de la Sentencia C-280/2013 y Auto 119 de 2013<sup>208</sup>. El Estado destacó que de este total de personas incluidas como víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley de Víctimas; 6.646.456 son sujetos de asistencia y reparación<sup>209</sup>.

138. Es de destacar que durante las audiencias sostenidas en marzo y en junio sobre Colombia las organizaciones plantearon la falta de regulación de la reparación por parte de empresas y empresarios de las violaciones a derechos humanos por ellos cometidas y las altas tasas de impunidad en la que se encuentran tales violaciones<sup>210</sup>.

139. En atención a la solicitud de información enviada por la Comisión en seguimiento a la audiencia de julio<sup>211</sup> y sobre las reparaciones el Estado respondió que “sin importar si su participación fue directa o indirecta, todas las personas que pretendan recibir sanciones propias y alternativas previstas en el numeral 60 del punto 5 del Acuerdo Final, deberán, entre otras, reparar a las víctimas”<sup>212</sup>. Señaló que quienes

<sup>206</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 221. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>207</sup> Ver Corte Constitucional, Sentencia C-84/2016. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>208</sup> [RUV](#).

<sup>209</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>210</sup> CIDH, [audiencia sobre obligaciones estatales contra la impunidad y JEP](#), 21 de marzo de 2017y [audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros](#), 6 de julio de 2017.

<sup>211</sup> Solicitud de información al Estado de 31 de julio de 2017.

<sup>212</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

quieran acceder a las sanciones propias, tienen la posibilidad de presentar a la Sala de Reconocimiento un proyecto detallado, individual o colectivo, de ejecución de los trabajos, obras o actividades reparadoras y restaurativas el cual deberá ser consultado con los representantes de las víctimas residentes en el lugar de ejecución. Añadió que las medidas específicas de reparación integral para la construcción de paz deben ser cumplidas por el Gobierno, las FARC y diferentes sectores de la sociedad que puedan haber tenido alguna responsabilidad en el conflicto, como: actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, acciones concretas de contribución a la reparación, el fortalecimiento de los programas de reparación colectiva, los planes nacionales de reparación colectiva y la creación de los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial<sup>213</sup>.

140. Por otro lado, el Estado destacó los principales avances del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) durante 2016 en relación a atención y asistencia a víctimas del conflicto. Indicó que la Unidad para las Víctimas ha mejorado su proceso de entrega de ayuda humanitaria, ha implementado un Procedimiento de Medición de Carencias que ha permitido que se determine cuándo los hogares solicitantes no requieren la entrega de los componentes de atención humanitaria, a diferencia del modelo anterior en el cual todas las solicitudes resultaban viables. Al respecto, señala que se evidencia que cerca del 40% de los hogares ya han superado sus necesidades relativas a la subsistencia mínima, por lo cual no serán objeto de esta medida. Indicó que para 2017 hubo un aumento en los recursos asignados a la Unidad para las Víctimas para la provisión de atención humanitaria, cuyo presupuesto es de 616.000 millones de pesos<sup>214</sup>.

141. Señaló que al 31 de diciembre de 2016 el total de solicitudes de atención humanitaria recibidas ascendió a 1.157.452 hogares. De éstos, 724.425 correspondieron a hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias en algún componente de la subsistencia mínima, viables para pago de atención humanitaria. A los 433.027 hogares restantes no se les identificaron carencias en materia de subsistencia mínima y por tanto se les suspendió la entrega de atención humanitaria<sup>215</sup>.

142. El Estado informó que de los 724.425 hogares viables, un total de 673.710 fueron atendidos durante 2016 con al menos un giro de atención humanitaria. Indicó que en total se realizó la colocación de 1.051.232 giros, con una inversión total de 608.925 millones de pesos; lo cual refleja un avance del 93% en el cumplimiento del indicador de la meta anual de atención humanitaria. Aclaró que los 50.715 restantes corresponden a hogares que, si bien iniciaron su trámite durante el 2016, han sido atendidos durante el año 2017<sup>216</sup>.

143. Respecto al RUV, el Estado indicó que la inscripción en el mismo comporta el reconocimiento oficial de la existencia de afectaciones ocasionados por actores armados y el reconocimiento mismo de las víctimas como sujetos de atención y reparación. Resaltó que con la declaración de las víctimas, el Estado adquiere información de la fuente primaria sobre el contexto de tiempo, modo y lugar de las victimizaciones, así como de las dinámicas territoriales del conflicto, información imprescindible para el esclarecimiento de la verdad<sup>217</sup>.

144. En relación con la reparación integral a partir de la Ley de Víctimas, el Estado subrayó que avanza en su dimensión individual y colectiva, en sus cinco componentes: satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición; basando cada una de las acciones en la contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado, favoreciendo la reanudación de sus proyectos de vida<sup>218</sup>.

<sup>213</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-066456 de 24 de agosto de 2017.

<sup>214</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>215</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>216</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>217</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>218</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

145. En cuanto a reparación individual, indicó que a diciembre de 2016 se habían formulado 640.000 Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) de Reparación, instrumento que caracteriza las víctimas, para presentar la oferta de planes, programas y proyectos que tiene la Unidad para las Víctimas. Añadió que a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) se ha atendido 262.881 personas<sup>219</sup>.

146. En cuanto a la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G) en 2016 fueron atendidas 30.000 víctimas individuales en relación al reconocimiento, trámite y resignificación del daño y el sufrimiento de las víctimas del conflicto armado. Indicó que hasta diciembre de 2016, la Unidad para las Víctimas ha pagado indemnizaciones a 23.845 personas con una inversión de \$472.919 millones de pesos. En 2016 fueron indemnizadas 2.035 personas, se efectuaron 24.404 giros por \$99.321 millones de pesos, como reconocimiento de la indemnización administrativa a NNA a un encargo fiduciario a su favor, a ser entregadas a la mayoría de edad<sup>220</sup>.

147. Señaló que en 2016 el Fondo de Reparación a Víctimas indemnizó 593 víctimas, por un monto total de 13.568 millones de pesos, de los cuales 1.880 millones de pesos (13.86%) corresponden a dineros entregados por los postulados a la Ley de Justicia y Paz o dineros obtenidos de los rendimientos financieros de éstos. Asimismo, \$161.992 millones de pesos (1.19%), provenientes del Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) contribuyeron a la reparación de las víctimas reconocidas en sentencias de Justicia y Paz. Indicó que en atención a la concurrencia subsidiaria del Estado para la reparación de las víctimas se ha aportado 11.526 millones de pesos (84.95%) provenientes del Presupuesto General de la Nación<sup>221</sup>.

148. En relación a la reparación colectiva informó que a finales de 2016 el Programa de Reparación Colectiva de la Unidad para las Víctimas alcanzó un acumulado de 104 Planes Integrales de Reparación Colectiva aprobados y 121 sujetos colectivos a los que se le implementaron medidas de rehabilitación comunitaria, satisfacción, restitución, indemnización o garantías de no repetición. De estos 121, con al menos dos medidas implementadas, 87 se encontraban en fase de implementación de la medida de rehabilitación psicosocial a través de la Estrategia Entrelazando<sup>222</sup>.

149. Asimismo, informó que en 2016 se logró la incorporación de medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva en los Planes de Desarrollo Municipales y en los Planes de Acción Territoriales y por ende, se logró la asignación de recursos para la implementación de las medidas de reparación, a partir de los cuales 57 sujetos de reparación colectiva serán beneficiados a través de la categoría de desarrollo local y que se avanzó en la implementación de la estrategia Entrelazando en 150 sujetos de reparación colectiva<sup>223</sup>. En cuanto a las víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual, el 7,1% han accedido a la Estrategia de Reparación Integral a Víctimas de violencia sexual<sup>224</sup>.

150. En relación a memoria y verdad, el Estado informó sobre la conformación y puesta en marcha del Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica como contribución al derecho a la verdad y a la no impunidad, el desarrollo de investigaciones orientadas al esclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado; el diseño y construcción del Museo Nacional de la Memoria como un espacio de dignificación de las víctimas y de promoción de una cultura respetuosa de los derechos humanos; la promoción de iniciativas locales de reconstrucción de la memoria a partir del

<sup>219</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>220</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>221</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>222</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>223</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>224</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

reconocimiento de los diferentes relatos del conflicto armado y el fortalecimiento de los mecanismos no judiciales de contribución a la verdad de la población desmovilizada y otros actores<sup>225</sup>.

151. Respecto a los avances relacionados al proceso de restitución de tierras, el Estado indicó que al 11 de julio de 2017 se habían recibido 104.745 solicitudes de restitución, presentadas por 71.509 titulares y correspondientes a 92.395 predios<sup>226</sup>. Asimismo, indicó que el 59% de las solicitudes han sido habilitadas por el Ministerio de Defensa Nacional (61.470 solicitudes) y de éstas, hay 46.021 casos con trámite administrativo finalizado en la inscripción o en la no inscripción y rechazo de la solicitud. Informó que de los casos con trámite administrativo finalizado, 27.025 resultaron en la no inscripción en el registro de tierras despojadas, y 18.996 fueron inscritas. De las inscritas, 13.855 casos están en conocimiento de los jueces<sup>227</sup>, quienes ya han proferido 2.581 sentencias, que han beneficiado 28.170 personas y ordenado la restitución de 214.770 hectáreas<sup>228</sup>.

152. En materia de restitución a comunidades étnicas, el Estado informó que hay 38 casos caracterizados, 36 casos en caracterización, 28 demandas han sido presentadas y 27 medidas cautelares han sido falladas, como mecanismo preventivo para casos de riesgo inminente de afectaciones territoriales para comunidades étnicas. Asimismo, indicó que se han proferido 6 sentencias que reestablecen los derechos territoriales de 7 comunidades étnicas<sup>229</sup>.

153. Por otra parte, el Estado destacó que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras ordenan, mediante las sentencias, medidas complementarias a la restitución jurídica y material del predio, para impulsar el espíritu de la reparación integral contemplado en la Ley de Víctimas<sup>230</sup>.

154. Al respecto, el Estado señaló que de este conjunto de órdenes, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) es responsable de garantizar el cumplimiento de las relacionadas con proyectos productivos, vivienda, alivio de pasivos de servicios públicos y deuda financiera, compensaciones a víctimas y terceros de buena fe exenta de culpa, segundos ocupantes, administración de proyectos productivos agroindustriales y pago de costas judiciales. Indicó que a la fecha se han proferido 14.942 órdenes a la URT<sup>231</sup> y que a través de la URT, se han pagado \$18.945 millones de pesos en órdenes de compensación.

155. El Estado indicó, además, que el Programa de Proyectos Productivos Familiares, ha atendido 2.523 familias a 31 de diciembre de 2016, entregando incentivos por un valor de \$61.329 millones de pesos en 17 departamentos del país<sup>232</sup>.

156. El Estado destacó, también que 5.438 núcleos familiares han sido beneficiarios de órdenes de restitución, y que un total de 4.521 cuentan ya con goce material (el 84% de los núcleos familiares con orden de restitución) entendido esto como el hecho verificable de habitarlo, usufructuarlo o haber efectuado el respectivo retorno laboral<sup>233</sup>.

<sup>225</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>226</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>227</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>228</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>229</sup> Resguardo Embera del Río Andágueda (Chocó), Consejo Comunitario Renacer Negro, Asentamiento Wayuu de Nuevo Espinal (La Guajira), Resguardo Yukpa de Menkue, Misaya y La Pista (Cesar) y Resguardo Embera Eyákerá – Dogibi (Chocó) República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>230</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>231</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>232</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>233</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

157. La Defensoría del Pueblo, por su parte, presentó algunas consideraciones en torno a la Ley de Víctimas. Observa que la ayuda humanitaria se encuentra suspendida sin conexión con la oferta y la caracterización de los hogares con registros administrativos. Respecto al acceso a la indemnización administrativa, considera que transcurridos seis años de expedición de la Ley de Víctimas, el 93% de las víctimas no ha recibido el monto de la indemnización administrativa. Asimismo, indica que la mayoría de las reparaciones de las sentencias de Justicia y Paz aún no han sido ejecutadas, ya que los aportes del presupuesto y los bienes de los postulados no son suficientes para ello y muchos de los bienes no han sido monetizados<sup>234</sup>.

158. En cuanto al financiamiento de la Ley de Víctimas, la Defensoría indicó que los aumentos registrados obedecen a los incrementos presupuestales realizados en SGP<sup>235</sup>, que si bien la Unidad para la Víctimas le aseguró a la Corte Constitucional que realizaría una prórroga financiada de la Ley de Víctimas, ésta no se ha visto reflejada de una manera formal y realizable. Indicó que su materialización aún no era comprobable.

159. En cuanto a la reparación colectiva, la Defensoría del Pueblo informó que casos que ya habían sido identificados antes de la implementación de la Ley de Víctimas, por la extinta Comisión de Reparación de Justicia y Paz, no reportaban mayores avances. Indicó la falta de coordinación entre Nación - territorio. Indicó que no se cuenta con un Plan Estratégico Institucional de restitución de tierras que busque superar los obstáculos existentes en la etapa judicial<sup>236</sup>.

160. Por otro lado la Defensoría del Pueblo, informó que ya están en funcionamiento las mesas de participación de víctimas municipales, departamentales y nacionales, las cuales cuentan con un Protocolo de Participación. Indica que ha identificado, sin embargo, algunas dificultades como: la ausencia de diálogo, escasa concertación de las políticas públicas entre los miembros de las mesas y los entes territoriales, la falta de socialización de los instrumentos de planeación<sup>237</sup> y seguimiento con las Mesas de Participación Efectiva. Considera que esto obedece al bajo nivel político y presupuestal de algunos gobernadores y alcaldes, para garantizar el derecho a la participación efectiva de las víctimas, desconociéndolos como actores políticos.

161. La Defensoría del Pueblo también considera que la percepción sobre el enfoque reparador de la indemnización genera expectativas muy altas. Indicó que las víctimas, no tienen claridad sobre el monto exacto que recibirán y sus expectativas van siendo disipadas tras la espera<sup>238</sup>.

162. Cabe anotar además que la MAPP/OEA considera que la implementación de los decretos étnicos<sup>239</sup> aún es incipiente; se evidencia desconocimiento del alcance y contenido de estos por parte de funcionarios, autoridades étnico-territoriales y las comunidades étnicas; y que el modelo de atención territorial aún tiene dificultades para su apertura, funcionamiento y mantenimiento. Indicó que las víctimas tienen una baja confianza en ser reparadas debido a la lenta implementación de las rutas establecidas para acceder al goce efectivo de derechos<sup>240</sup>.

163. Es de resaltar que la Organización contra la Tortura y la Coalición Colombiana contra la Tortura al concluir su misión de evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia para erradicar la tortura y otros malos tratos, en julio, concluyó que existe una falta de reparación integral a las víctimas, lo cual constituye un serio obstáculo para la erradicación de la tortura en Colombia. Señaló que en el marco de las medidas que se están adoptando para brindar atención médica y psicosocial a las

---

<sup>234</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>235</sup> Presupuesto con dedicación exclusiva para salud y educación para todos los colombianos de manera universal, sin atención a población especial. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>236</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>237</sup> Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territoriales. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>238</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>239</sup> [Decretos Ley](#) 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011.

<sup>240</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

víctimas registradas, les preocupa “la descoordinación entre instituciones, la falta de formación especializada de las entidades prestadoras de salud, la ausencia de medidas de rehabilitación a medio y largo plazo, y la inobservancia de los principios de integralidad y de gratuidad”<sup>241</sup>.

164. En atención a las consideraciones precedentes, la Comisión reconoce, una vez más, los esfuerzos realizados por el Estado a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones analizadas en la presente sección y los avances alcanzados en la materia, a fin de implementar la Ley de Víctimas con un enfoque diferencial y atendiendo a brindar mayor participación a las víctimas. Sin embargo, la Comisión nota que los retos y desafíos verificados aún persisten, y de cara a una implementación efectiva del Sistema Integral, por lo que la CIDH mantiene sus recomendaciones en relación a la totalidad del marco de mecanismos de reparación existentes en Colombia.

### G. Desplazamiento forzado interno

- Adopte las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado, incluyendo los casos atribuidos a grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de organizaciones paramilitares.
- Implemente las medidas pertinentes para garantizar protección y seguridad a las personas que retornan a los territorios de los cuales fueron desplazadas, incluyendo el desminado de los territorios. Asimismo, aplique el enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección de las personas desplazadas.
- Avance en la judicialización de los casos de desplazamiento forzado, a fin de contribuir a su visibilización. Los grupos especialmente afectados por el conflicto armado.

165. Durante los últimos años la CIDH ha observado que la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado constituye uno de los principales desafíos en materia de derechos humanos que enfrenta el Estado colombiano en la actualidad y en las décadas venideras. Sobre esto, el Estado ha destacado y la CIDH concuerda con dicha afirmación, que la adopción del Acuerdo de Paz y su implementación representaría una contribución fundamental para la prevención del desplazamiento forzado<sup>242</sup>.

166. En 2017, la CIDH ha continuado recibiendo información sobre hechos relativos a desplazamiento interno forzado de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, líderes y lideresas sociales y defensoras y defensores de derechos humanos, personas LGTBI como consecuencia del conflicto armado o como resultado del empleo de la violencia por parte de grupos armados ilegales.

167. Con relación a la adopción de medidas tendientes a la prevención del desplazamiento forzado, las organizaciones de la sociedad civil informaron a la CIDH que las medidas de prevención no han detenido el desplazamiento, como lo demuestra el hecho de que Colombia sea el país con la mayor población de personas internamente desplazadas<sup>243</sup> como consecuencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia tiene una población total de 7.410.816 personas en situación de desplazamiento interno<sup>244</sup> que representó un aumento de medio millón respecto a 2016, sin que se haya informado de retornos de desplazados internos ni de otras disminuciones.

<sup>241</sup> OMCT, [Colombia: la falta de reparación integral a las víctimas: serio obstáculo para la erradicación de la tortura en Colombia](#), 11 de julio de 2017.

<sup>242</sup> CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V Seguimiento de las Recomendaciones Formuladas por la CIDH sus Informes de País o Temáticos, 27 de abril, 2016, párr. 163. CIDH, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. 31 de diciembre de 2013, párr. 533.

<sup>243</sup> ACNUR, [Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2016](#), 19 de junio de 2017, pág. 36.

<sup>244</sup> Según lo detalla el informe del ACNUR, el gran número de desplazados internos registrados en Colombia proviene de la cifra total acumulada de personas inscritas en el Registro de Víctimas del gobierno, iniciado en 1985. ACNUR, [Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2016](#), 19 de junio de 2017, Anexo Tabla 2, pág. 66.

168. Para el 1º de septiembre, se encontraban inscritas 8.532.636 personas en el RUV, de las cuales 8.208.564 son víctimas del conflicto armado<sup>245</sup>. El 85.14% de las víctimas, lo eran por el delito de desplazamiento forzado, es decir 7.265.072 personas<sup>246</sup>. En lo que respecta a las cifras del RUV, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) ha destacado que a pesar de que en noviembre pasado se alcanzó el Acuerdo de Paz, la violencia ha continuado y miles de personas nuevas han sido desplazadas<sup>247</sup>. Así, el Centro observa la tendencia hacia la disminución de desplazados internos se ha invertido en 2017 y en lo que va del año más de 56,000 personas han sido desplazadas en Colombia por el conflicto armado, un aumento del 10% del año pasado en el mismo periodo de tiempo<sup>248</sup>. Por otra parte, el IDMC observó que 80% de la población desplazada vive en condiciones de pobreza y 33 -35% de la misma vive en pobreza extrema<sup>249</sup> y que diversos factores obstaculizan la implementación de una solución durable para la población desplazada: el conflicto prolongado y la inseguridad en áreas de origen que prevalece por la falta de presencia estatal y los elevados niveles de crimen y violencia, la falta de habilidades y educación para competir en los mercados laborales urbanos, la inseguridad en la posesión de la tierra y el estatus irregular de los asentamientos en los que se encuentran las personas desplazadas, la débil capacidad de las autoridades locales resultado de falta de recursos, la falta de integración de la población desplazada en la acción regular del Estado y los recursos limitados para soluciones durables que son otorgados por donantes<sup>250</sup>. La CIDH observa que si bien esto representa un avance, el RUV está, principalmente, destinado a facilitar la provisión de reparaciones de las víctimas por parte del Gobierno, de conformidad con la Ley de Víctimas. Como tal, no se tiene en cuenta a las personas que ya no están desplazadas, ya sea porque lograron una solución duradera, o porque han fallecido. Según el IDMC, esto significa que en la actualidad no habría un mecanismo de registro que permita dar cuenta de las personas que solucionen su situación y de la consecuente disminución de la cifra de desplazados.

169. Al efecto, el Estado informó a la CIDH de las acciones coordinadas de la Fuerza Pública y de la declaratoria del cese al fuego bilateral entre el Gobierno y las FARC, las cuales han permitido reducir la intensidad de la confrontación armada en algunos territorios y paulatinamente desde 2010, el número total de desplazados internos por año<sup>251</sup>. Así, el Estado demostró una disminución de 24.23% de personas expulsadas respecto del año anterior, pasando de 84.151 a 20.395 personas expulsadas. Con relación a las personas recibidas, las cifras presentadas por el Estado mostraron una disminución de 25.13% respecto del año anterior de 86.349 a 21.700 personas. Finalmente, en lo que concierne a personas declaradas, las cifras mostraron una disminución de 31% al pasar de 134.996 a 42.245<sup>252</sup>.

170. Sobre esto el Consejo de Derechos Humanos en su Informe Anual del ACNUDH<sup>253</sup> afirmó la existencia de 47 emergencias ocurridas en 2016 con motivo de nuevos desplazamientos forzados masivos en las zonas de difícil acceso de Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. Las emergencias afectaron a un aproximado de 13.864 personas, principalmente de los pueblos indígenas Wounnan, Emberá y Emberá Doviida, y comunidades afrocolombianas y campesinas. Asimismo, el Consejo observó que algunas familias se vieron obligadas a desplazarse para prevenir el reclutamiento de sus hijos e hijas por el ELN para violencia sexual, explotación sexual y trata de personas. Por otra parte, el Consejo saludó los avances que tuvieron lugar con el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional y la superación con relación al registro y participación de las víctimas dentro de la declaración de “estado de cosas

<sup>245</sup> Unidad para las Víctimas, RUV al 1º de septiembre de 2017.

<sup>246</sup> Unidad para las Víctimas, RUV al 1º de septiembre de 2017.

<sup>247</sup> Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), [Global Report on Internal Displacement 2017](#), pág. 29.

<sup>248</sup> IDMC, [Mid Year Update 2017 Colombia](#), julio 2017.

<sup>249</sup> IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2017](#), pág. 29.

<sup>250</sup> IDMC, [Global Report on Internal Displacement 2017](#), pág. 30.

<sup>251</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>252</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>253</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/34/3/Add.3, 34º Período de Sesiones.

inconstitucionales” que el Auto determinó en seguimiento a la Sentencia T-025/04<sup>254</sup> sobre desplazamiento forzado. Sin embargo, el Consejo hizo énfasis en la tarea que aún se encuentra pendiente de superar los aspectos sobre prevención, protección, educación, justicia y no-repetición, que aún son considerados como parte del “estado de cosas inconstitucional” y recomendó al Estado redoblar sus esfuerzos para poner fin al desplazamiento forzado.

171. Durante 2017, la Comisión continuó recibiendo información sobre casos de desplazamientos masivos. Según la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), el conflicto armado, la violencia relacionada con el control sobre economías ilícitas que incluyen el tráfico de drogas o la minería ilegal y la violencia relacionada con conflictos de tierra son las principales causas que contribuyen al desplazamiento forzado interno en Colombia<sup>255</sup>. Según información oficial, 6.873 personas se desplazaron en eventos masivos de enero a abril de 2017, cifra que representó un incremento del 20% sobre el mismo período del año anterior y un 63% del total de personas desplazadas en Colombia en el 2016<sup>256</sup>. De acuerdo con OCHA, los eventos masivos de desplazamiento se dieron como consecuencia de la presencia y accionar del ELN, EPL y los grupos armados post-desmovilización<sup>257</sup>. OCHA informó que 70% de la población desplazada por eventos masivos en el primer trimestre de 2017 se concentró en el Chocó. Aunado a lo anterior, el mismo período también registró un total de 11.774 personas con limitaciones a la movilidad y restricciones al acceso de bienes y servicios resultado del conflicto armado y 41.455 personas afectadas por desastres naturales<sup>258</sup>. Las principales causas para la restricción a la movilidad y uso de bienes y servicios son la acción unilateral del ELN y la acción unilateral de grupos armados desconocidos. OCHA informó que los departamentos más afectados por restricción al acceso son Chocó con 5.884 personas afectadas por 10 eventos y Valle del Cauca con 1.603 personas afectadas por 4 eventos<sup>259</sup>.

172. Como un ejemplo, la Comisión observa con preocupación que el 23 de septiembre se desencadenó el desplazamiento de al menos 11 núcleos familiares compuestos por al menos 45 personas como resultado de intensos combates entre el Ejército y un grupo armado no estatal en la región de Hicarí en el Norte de Santander<sup>260</sup>. Las personas salieron de las veredas Buena Suerte y La Laguna hacia otras veredas del municipio y a municipios aledaños. Con motivo de este desplazamiento, las actividades escolares fueron suspendidas para resguardar la vida de niños y niñas. Es de especial preocupación que esta fue la segunda ocasión en que dicha población se vio obligada a desplazarse con motivo de los enfrentamientos entre los actores armados con presencia en la zona<sup>261</sup>. Asimismo, se reportaron choques entre el ELN y las AGC en el Departamento de Chocó que tuvieron lugar en marzo y resultaron en el desplazamiento de más de 300 personas, incluyendo varias familias indígenas y afrocolombianas<sup>262</sup>. Se reportó también la existencia de violencia en el Departamento de Cauca que ha derivado en el desplazamiento de las comunidades indígenas de Las Peñas, La Sierpe y Unión Málaga entre otras<sup>263</sup>.

173. En este orden de ideas, la Comisión también recibió información de la Defensoría del Pueblo con relación a la documentación de 51 desplazamientos forzados masivos en 2017 en los departamentos de Nariño, Antioquia, Chocó, Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca y Risaralda, los que afectaron a 6.726

<sup>254</sup> Sentencia por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación del desplazamiento interno.

<sup>255</sup> Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Breaking the Impasse: Reducing protracted internal displacement as a collective outcome*, pág. 92.

<sup>256</sup> OCHA, *Colombia: Humanitarian Situation Snapshot (January – April 2017)*, pág. 1.

<sup>257</sup> OCHA, Fondo Humanitario Colombia (Enero – Marzo 2017), 26 de abril de 2017, pág. 1.

<sup>258</sup> OCHA, Fondo Humanitario Colombia (Enero – Marzo 2017), 26 de abril de 2017, pág. 1.

<sup>259</sup> OCHA, Fondo Humanitario Colombia (Enero – Marzo 2017), 26 de abril de 2017, pág. 1.

<sup>260</sup> OCHA, Colombia: Desplazamiento Municipio en Hicarí (Norte de Santander), Flash Update No. 1, 29 de septiembre de 2017.

<sup>261</sup> OCHA, Colombia: Desplazamiento Municipio en Hicarí (Norte de Santander), Flash Update No. 1, 29 de septiembre de 2017.

<sup>262</sup> Diario El Tiempo, [Más de 300 desplazados en Chocó por combates entre Eln y Bacrim](#), 5 marzo 2017.

<sup>263</sup> Diario El Tiempo, [Indígenas de Cauca Denunciaron Desplazamiento por Hombres Armados](#), 21 de febrero 2017.

personas correspondientes a 1.733 familias<sup>264</sup>. Por su parte, una organización de la sociedad civil informó que durante los meses de octubre, noviembre y diciembre tuvieron lugar desplazamientos por enfrentamientos violentos en los Departamentos de Chocó<sup>265</sup>, Nariño<sup>266</sup>, Córdoba<sup>267</sup> y Cauca<sup>268</sup>, que afectaron a 2.565 personas correspondientes a un total de 689 familias. En línea con lo anterior, cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) indican que entre enero y noviembre de 2017, un total de 13.384 personas pertenecientes a 3.532 familias fueron afectadas por 64 eventos masivos de desplazamiento en los Departamentos de Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Arauca y Risaralda<sup>269</sup>.

174. Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil han señalado que los perpetradores de desplazamientos internos forzados se han enfocado en las víctimas que reclaman la restitución de tierras despojadas y los defensores de los derechos territoriales de las comunidades rurales, entre otros<sup>270</sup>. Indicaron que los hechos de violencia contra las personas desplazadas forman parte de estrategias complejas que buscan intimidar a la población desplazada con el objetivo de evitar que busquen la reparación del daño y la restitución de las tierras<sup>271</sup>. Estos hechos también fueron observados por OCHA, la cual reportó 227 sucesos de amenazas contra civiles y un total de 27.231 personas con restricciones a su movilidad y al acceso a bienes y servicios causado por violencia armada<sup>272</sup>. Asimismo, la MAPP/OEA ha reportado que en medio de las disputas por ejercer el control de las zonas dejadas por las FARC se vienen ocasionando nuevos agravios y desplazamientos<sup>273</sup>.

175. El Estado, por su parte, informó que en concordancia con la Ley de Víctimas, la Unidad para las Víctimas ha instaurado un proceso interinstitucional para el restablecimiento de los derechos de la población víctima de desplazamiento que permite la estabilización socioeconómica, el arraigo territorial, así como el reconocimiento y la dignificación de las comunidades y las familias retornadas y reubicadas<sup>274</sup>. El Estado informó que desde 2016 se han acompañado a 80.500 hogares, se formularon 40 Planes de Retorno y Reubicación y se implementaron 1.555 Esquemas Especiales de Acompañamiento que facilitan el acompañamiento a la población desplazada. Asimismo, se ha iniciado un Proceso de Retornos y Reubicaciones diseñado para atender a hogares víctimas de desplazamiento forzado que han retornado a su lugar de origen o se han reubicado en el marco de la Resolución 00434 del 12 de mayo de 2016 de la Unidad para las Víctimas.

176. Por otro lado, el Estado informó que desde 2010 han sido liberados más de 2.5 millones de metros cuadrados de sospecha de minas antipersonal. Bajo esta iniciativa, 166 municipios se encuentran libres de minas antipersonal, se entregaron 14 municipios libres de estos artefactos tras tareas de desminado y ocho municipios se han declarado libres de sospecha de minas antipersonal. Así, Colombia tuvo una reducción

<sup>264</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>265</sup> OCHA, Colombia: Desplazamiento masivo en Alto Baudó (Chocó), Flash No. 2, 15 de noviembre de 2017.

<sup>266</sup> OCHA, Colombia: Desplazamientos masivos en los municipios de Tumaco y Barbaças (Nariño), Flash Update No.1, 15 de noviembre de 2017; OCHA, Colombia: Desplazamiento masivo y restricciones a la movilidad en Magüi Payán (Nariño), Flash Update No. 1, 5 de diciembre de 2017.

<sup>267</sup> OCHA, Colombia: Desplazamiento masivo en Tierralta (Córdoba), Flash Update No. 2, 8 de diciembre de 2017.

<sup>268</sup> OCHA, Colombia: Desplazamiento masivo y restricciones a la movilidad en el municipio de Suárez (Cauca), Flash No. 1, 12 de diciembre de 2017.

<sup>269</sup> ACNUR, Informe de Desplazamientos Masivos 2017, enero- noviembre 2017.

<sup>270</sup> Comisión Colombiana de Juristas, [Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017](#), octubre de 2017, pág. 7, 32, 105.

<sup>271</sup> Comisión Colombiana de Juristas, [Restitución de Tierras y Empresas: Oportunidades y Desafíos](#), Abril de 2017, pág. 14, 18.

<sup>272</sup> OCHA, Colombia: *Humanitarian Situation Snapshot* (enero – abril 2017), pág. 1.

<sup>273</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017. Ver también *Human Rights Watch (HRW)*, [Colombia: Civilians Killed in Riverside Community](#), 27 de marzo de 2017. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017, pág. 11.

<sup>274</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

de 25% al pasar en el último año de 673 a 507 municipios con algún tipo de información de contaminación por armas no convencionales<sup>275</sup>.

177. En este orden de ideas, si bien la Comisión reconoce las acciones adelantadas por el Estado, no puede dejar de expresar su preocupación por la situación de particular riesgo que enfrentan las personas que retornan a los territorios de los cuales fueron desplazadas, en particular como consecuencia de amenazas y de otras formas de violencia, así como por los efectos indiscriminados de las minas anti-persona. En razón de lo anterior, la Comisión insta al Estado a reforzar sus medidas tendientes a proteger a los desplazados que retornan a sus territorios y recomienda que se garantice el derecho de toda persona desplazada interna a adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más le conviene y que resulta más segura y digna para sus necesidades.

178. Con relación a la judicialización de casos de desplazamiento forzado, el Estado informó que frente a la investigación penal de la conducta de desplazamiento forzado, a través de la Fiscalía General de la Nación, se han adelantado investigaciones en la justicia ordinaria bajo los procedimientos penales establecidos por la Ley 600 de 2000 y 906 de 2004 y/o documentados en el procedimiento especial consagrado en la Ley 975 de 2005. Así, el Estado informó que el Sistema de Información de Justicia transicional (SIJYP) cuenta con un total de 163.917 víctimas de desplazamiento forzado de las cuales 6.046 se registraron entre el 1º de enero y el 31 de julio de 2017. En ese mismo periodo fueron imputados 2.492 hechos de desplazamiento forzado que involucraban a 8.515 víctimas, 106 fueron postulados sentenciados por 1.276 hechos de desplazamiento forzado, y 7 condenados por 25 hechos de desplazamiento. Aunado a lo anterior, el Estado hizo mención a la existencia de 16.376 víctimas reconocidas en los fallos de las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales de Distrito Judicial<sup>276</sup>.

179. La CIDH urge al Estado a desplegar mayores medidas para investigar, procesar y sancionar el delito de desplazamiento forzado. La Comisión recuerda que la falta de una investigación efectiva sobre los hechos que tuvieron como consecuencia el desplazamiento interno contribuye a perpetuar la situación de vulnerabilidad de las víctimas, la repetición de este tipo de hechos y constituye una barrera para su acceso a la justicia.

180. Finalmente, sobre la recomendación hecha por la CIDH concerniente al impacto diferenciado del conflicto armado en las comunidades indígenas, la Defensoría del Pueblo informó que el Auto 004/09, en seguimiento a la Sentencia T-025/04 ordenó que se formulara de manera concertada con los pueblos indígenas un programa de garantías de derechos humanos y planes de salvaguarda para los pueblos indígenas identificados en riesgo. A pesar de ello, la respuesta institucional ha sido precaria en la inclusión de políticas diferenciales para la atención, prevención y protección de estos pueblos. En consecuencia, los pueblos indígenas consideran que este programa “quedó en papel” porque su desarrollo no fue financiado ni adoptado por el gobierno nacional, departamental y municipal<sup>277</sup>.

181. En consideración a lo anterior, y el amplio alcance que tiene la problemática del desplazamiento interno en Colombia, la Comisión mantiene sus recomendaciones en relación a investigar, procesar y sancionar el delito de desplazamiento forzado y lo insta a reforzar las medidas tendientes a proteger a los desplazados que retornan a sus territorios.

## H. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

- Siga adoptando medidas para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

182. En su informe Verdad, Justicia y Reparación la Comisión indicó que si bien Colombia ha experimentado un sólido desarrollo económico en los últimos años, no ha habido una mejora concomitante en

<sup>275</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>276</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>277</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

la vida de todos los colombianos, particularmente ciertos grupos en especial situación de vulnerabilidad, que continúan enfrentando obstáculos para el pleno goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales<sup>278</sup>. Este año, la CIDH ha continuado monitoreando el acceso a los DESC en Colombia y observa que persisten desafíos al respecto.

183. Sobre el derecho a la salud, la Defensoría del Pueblo resaltó que el porcentaje de población asegurada es de 93,38%<sup>279</sup>, lo cual considera demuestra los esfuerzos gubernamentales para aumentar la cobertura en salud. Sin embargo, es de la opinión que la prestación efectiva del servicio de salud presenta ciertos obstáculos como: (i) la persistencia de la vulneración al derecho a la salud por falta de disponibilidad, calidad y accesibilidad a los diferentes servicios de salud; (ii) la no existencia de atención prioritaria en salud para NNA, mujeres embarazadas, adultos mayores, víctimas de la violencia y del conflicto armado, desplazados, personas con enfermedades huérfanas y con discapacidad, es decir no se contaría con una atención con enfoque diferencial; (iii) los modelos de aseguramiento no han mostrado que los incentivos contractuales funcionen con la debida celeridad, completitud y alcance para dar respuesta suficiente a situaciones críticas del derecho a la salud en poblaciones vulnerables y dispersas; (iv) dificultades en el acceso a servicios de salud para las minorías étnicas y población ubicada en zonas rurales y dispersas; (v) insuficiencia de red de prestadores de servicios de salud; (vi) barreras de acceso a los servicios de urgencias, dada la sobreocupación en las IPS superiores al 270%; (vii) dificultades para acceder a citas de medicina general y en mayor grado a citas médicas especializadas, en particular, para enfermedades crónicas y de alto costo; y (viii) la judicialización del derecho a la salud, como mecanismo para garantizar el goce del mismo<sup>280</sup>.

184. En relación a los derechos económicos, desde mayo decenas de miles de profesores protestaron en huelga indefinida y una marcha en Bogotá convocada por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) demandando un mejor salario y la falta de cumplimiento de su compromiso asumido en 2015. A “La toma de Bogotá” se adhirieron una serie de sindicatos de diferentes sectores (60,000 manifestantes en Bogotá y 350,000 a nivel nacional)<sup>281</sup>. Dicha huelga impactó en el acceso a la educación de los estudiantes colombianos. El Estado se comprometió a incrementar los sueldos de los maestros en un 6% en 2017 y un 3% adicional para 2018<sup>282</sup>.

185. Por otro lado, la CIDH nota que los paros cívicos de Buenaventura y Chocó que tomaron lugar en el transcurso de 2017 se realizaron por reclamos de acceso a fuentes laborales, vivienda, agua potable, educación, salud, y otros DESC (ver *infra* III. I. a). La CIDH saludó la realización de un diálogo constructivo entre representantes de los grupos de manifestantes y el Gobierno, que culminó en un acuerdo alcanzado el 6 de junio, tras el cual se levantó la huelga<sup>283</sup>. Asimismo, saluda los acuerdos firmados por el Estado con el Comité del Paro Cívico de Buenaventura, que incluyen la creación de un fondo de inversión exclusivo para programas sociales que comprenden inversiones en salud, educación, viviendas, e infraestructura<sup>284</sup>.

186. En relación a estas protestas, la Comisión reitera su preocupación por la represión de la protesta pacífica con uso excesivo de la fuerza por medio del ESMAD, en la que se utilizaron gases lacrimógenos contra manifestantes pacíficos, incluidos niños, personas mayores y personas con

<sup>278</sup> CIDH, Verdad, Justicia y Reparación, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, párrs. 595-596.

<sup>279</sup> Según cifras reportadas por el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>280</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>281</sup> Caracol, [Fecode iniciará para indefinido](#), 9 de mayo de 2017; Telesur, [Fecode mantiene protestas en Colombia en pro de los maestros](#), 12 de junio de 2017, *LatinNews Daily, Main Briefing* 17 de mayo de 2017.

<sup>282</sup> *LatinNews Daily, Main Briefing* 17 de mayo de 2017.

<sup>283</sup> CIDH, [CIDH expresa preocupación por el uso de la fuerza en protestas en Colombia](#), Comunicado de Prensa 76/2017, 13 de junio de 2017.

<sup>284</sup> El País, [Los seis acuerdos claves para el futuro de Buenaventura](#), 6 de junio de 2017.

discapacidad<sup>285</sup>. Estas protestas resultaron en 19 personas heridas por armas de fuego<sup>286</sup>. La CIDH urgió al Estado a investigar si hubo un uso excesivo de la fuerza y a adoptar medidas urgentes y razonables para garantizar plenamente los derechos de reunión pacífica y de libertad de expresión.

187. El Estado, por su parte, ha indicado que Colombia se encuentra frente a una oportunidad única de empezar a pensar el país de una nueva manera, incorporando en ese proceso a los territorios, y bajo la perspectiva de que la sociedad se construye disminuyendo las brechas sociales y económicas entre el campo y las ciudades, verdadera causa de los conflictos armados<sup>287</sup>.

188. En relación al tema de tierras la corporación Yira Castro informó que casi el 74 % de las mujeres tienen menos de cinco hectáreas en comparación con un 62 % de los hombres que poseen entre 5 y 100 hectáreas. Señaló que sumando el total de las tierras de las mujeres ellas tendrían el 44,9 % del total de la tierra rural, versus 36,9 % de los hombres. En relación a la propiedad de la tierra productiva indicó que el 1% de la población rural maneja el 80% de la tierra productiva del país, lo que resulta en que el 99% de la población restante, entre ellas las mujeres, tenga acceso solamente al 20% de la tierra productiva<sup>288</sup>. Asimismo, resaltó que mientras que el 30% de la población urbana colombiana es pobre, en el campo la cifra se eleva al 65%, lo que apunta a un índice de pobreza multinacional del sector rural del 44,7%.

189. Por otro lado, es de resaltar que Colombia con una calificación de 61,7 de 100, dentro de la primera mitad de 30 sistemas nacionales de pensiones evaluados en el índice Global Mercer Melbourne, siendo el segundo país mejor calificado de Latinoamérica. Este reporte indica también que el sistema nacional de pensiones colombiano refleja riesgos y desafíos que deben ser atendidos, como la falta de cobertura, bajo nivel de ahorro doméstico y relativa baja edad de retiro<sup>289</sup>.

190. La Defensoría del Pueblo, por su parte, informó también que se continúan presentando grandes retos respecto a sujetos de especial protección constitucional, tales como víctimas del conflicto armado o población en zonas rurales, en particular para la población desplazada. Indicó que a pesar de la serie de políticas públicas desplegadas por el Gobierno dirigidas a garantizar el acceso y ejercicio a los derechos a la vivienda y a la generación de ingresos de la población desplazada, las mismas no han garantizado el goce efectivo de estos derechos. Indicó que se evidencian importantes falencias en materia de formulación y diseño de políticas públicas para la garantía de derechos de la población retornada y reubicada en zonas rurales, por ende, limita la superación de la condición de extrema vulnerabilidad<sup>290</sup>.

191. Corresponde además destacar lo indicado por el ACNUDH en relación a que el Acuerdo de Paz, en particular sobre 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. Sostuvo que el abordaje de los DESC podría contribuir a superar la violencia y la exclusión y fortalecer el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Entre otras cuestiones, el ACNUDH reportó sobre 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, reportó sobre el acceso irregular a las vacunas para niñas y niños, a pesar de los planes de vacunación previstos en la legislación nacional e indicó que es necesario mejorar la calidad de la información estadística sobre la situación de salud<sup>291</sup>.

<sup>285</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 76/17, [CIDH expresa preocupación por el uso de la fuerza en protestas en Colombia](#), 13 de junio de 2017.

<sup>286</sup> Observatorio de Discriminación racial (ODR), Dejusticia y PCN. [Situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado en Colombia](#). 163º Periodo de Sesiones de Lima, julio de 2017.

<sup>287</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>288</sup> Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>289</sup> *LatinNews Daily, Main Briefing* 24 de octubre de 2017.

<sup>290</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>291</sup> ACNUDH, [Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), Spanish unofficial translation, 34 Periodo de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos.

192. El Estado destacó que los DESC son una prioridad para el Gobierno, por lo que ha desarrollado una estructura institucional en el sector de la inclusión social y la reconciliación<sup>292</sup>. Al respecto, destacó que durante 2016, la brecha de la pobreza por ingresos se redujo de 1,7 a 1,5; y la brecha de pobreza extrema se redujo de 3,7 a 3,2. Informó que la pobreza nacional pasó de 37,2% en 2010 a 28,0% en 2016 y la pobreza extrema de 12,3% a 8,5% para el mismo periodo y que en la zona rural la incidencia de la pobreza pasó de 49,7% a 38,6% y la pobreza extrema de 25,0% a 18,1%, con lo cual 1,5 millones de personas salieron de la pobreza y 1,1 millones de personas de la pobreza extrema en las zonas rurales del país.

193. Asimismo, señaló que el desempleo en Colombia cayó a 8,7% en junio del 2017, cuando 22.800.000 colombianos tenían ocupación. Indicó también que entre 2015 y 2016 el coeficiente de Gini sobre distribución del ingreso pasó de 0,522 en 2015 a 0,517 en 2016 en el total nacional, completando así 3 años con reducciones consecutivas<sup>293</sup>.

194. Por otra parte, destacó que el país ha tenido un avance significativo en pobreza multidimensional cuyo porcentaje en 2016 fue de 17,8% para el total nacional y se redujo a 2,4% con respecto a 2015 (20,2%). Indicó que a nivel de país, la incidencia de la pobreza se ha reducido del 20,2% al 17,8%, en el mismo periodo. En el área urbana, la pobreza pasó del 14,4% al 12,1% y en el área rural la pobreza se redujo del 40,4% al 37,6%. Indicó que como resultado, entre 2012 y 2016, 5,1 millones de personas ha superado la pobreza multidimensional<sup>294</sup>.

195. Por su parte, la Defensoría del Pueblo informó que para el período 2014-2016 -último año para el que cuenta con cifras- según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (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%. Respecto a la distribución del ingreso (coeficiente de Gini) señaló que “[e]ntre 2015 y 2016 [...] pasó de 0,522 en 2015 a 0,517 en 2016 en el total nacional, completando 3 años con reducciones consecutivas. El Gini de cabeceras municipales fue 0,498 en 2015 en 0,495 en 2016, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas pasó 0,454 en 2015 a 0,458 en 2016”, logrando según estas estadísticas un año más de mejora<sup>295</sup>.

196. Señaló también que Prosperidad Social y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza trabajan articuladas para la superación de la pobreza e inclusión social de la población que habita en las zonas más vulnerables del país<sup>296</sup>. Considera que Prosperidad Social permite impulsar la articulación de diferentes sectores con el objetivo de lograr la superación de la pobreza, la inclusión social y la reconciliación de los sectores más afectados por la violencia.

197. El Estado informó sobre los avances en una serie de programas sociales, entre ellos: Más Familias en Acción, Ingreso para la Prosperidad de capacidades y competencias para la generación de ingresos, la Estrategia Unidos, para fortalecer y promover en los hogares y comunidades el mejoramiento de las condiciones de vida y la generación de capacidades y sobre la implementación de estrategias de emprendimiento<sup>297</sup>, empleabilidad<sup>298</sup>, fortalecimiento de capacidades<sup>299</sup> e intervenciones rurales integrales<sup>300</sup>.

<sup>292</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>293</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>294</sup> El Estado informó que Prosperidad Social contribuye con la reducción de la pobreza multidimensional con la implementación de programas en el marco de las estrategias de Emprendimiento, Empleabilidad, Fortalecimiento de Capacidades, Intervenciones Rurales Integrales, Transferencias Monetarias Condicionadas, la Red Unidos, programas de infraestructura social y mejoramientos de vivienda entre otros. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>295</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>296</sup> Prosperidad Social, [Mapa social](#), Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>297</sup> En el marco de la estrategia de emprendimiento se implementan programas como Mujeres productivas, Emprendimiento Colectivo, Capitalización, Recuperación de Activos Improductivos, Ruta de Ingresos y Empresarismo, Programa de Atención Inicial, Desarrollo Económico Incluyente, Emprendimiento Individual Produciendo por mi Futuro y mi Negocio. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

En relación a la Estrategia de Intervenciones Rurales Integrales, el Estado informó que se ejecutan Programas como IRACA, Familias en su Tierra y Familias Rurales que han favorecido 94.917 hogares y que con el Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA) se favorecieron 1.254.928 hogares.

198. La Comisión valora los avances informados por el Estado en materia de DESC, en particular con relación a la superación de la pobreza y pobreza extrema. La Comisión nota, sin embargo, que persisten retos en relación al disfrute y acceso al derecho a la salud, los derechos laborales y en especial el acceso a los DESC de la población en zonas rurales, así como el impacto de las industrias extractivas en las fuentes de agua por lo que llama al Estado a reforzar sus acciones en estas áreas.

## **I. Los grupos especialmente afectados por el conflicto armado**

### **1. La invisibilidad de las personas afrodescendientes, raizales y palenqueras**

- Adopte medidas urgentes, orientadas a superar la situación de discriminación estructural que afecta a la población afrodescendiente, así como medidas positivas para eliminar la discriminación racial y garantizar que las personas afrodescendientes ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad en relación con el resto de la población.
- En vista del próximo censo de población, cuente con personal especializado y recursos financieros adecuados, y garantice canales adecuados de participación de la sociedad civil, que permitan construir adecuadamente las categorías utilizadas en las preguntas de autoidentificación. En particular, la pregunta sobre autoidentificación debe incluirse dentro de las primeras preguntas de los cuestionarios básicos.
- Adopte programas encaminados a recopilar estadísticas desagregadas, distinguiendo entre hombres y mujeres, niños y niñas, respecto de su población afrodescendiente.

199. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación la Comisión señaló su preocupación sobre situaciones tales como la pobreza y exclusión de la población afrocolombiana; la falta de esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos perpetradas contra los afrocolombianos y los obstáculos al goce efectivo de su derecho a la propiedad colectiva de la tierra, entre otros<sup>301</sup>. En este sentido, la CIDH señaló que las disparidades entre las condiciones sociales y económicas de los afrodescendientes y el resto de la población en Colombia están estrechamente vinculadas a la exclusión social padecida históricamente por esa población<sup>302</sup>, lo que considera se trata de una situación de racismo y discriminación estructural<sup>303</sup>.

200. En relación al enfoque étnico diferencial, el Estado informó que una de las mejores prácticas que se desarrolla en el marco de la Política Pública de Víctimas, es la continuidad a la “estrategia de nuevos

<sup>298</sup> A través de la Estrategia de Empleabilidad se ejecutan Programas como Empleo para la Prosperidad, Incentivo a la Capacitación para el empleo, Programa de Empleo Temporal y el Programa Empleo de Emergencia. El Programa Empleo para la Prosperidad busca facilitar la inserción al mercado laboral de la población sujeto de atención de Prosperidad Social, a través de la formación técnica o complementaria, el fortalecimiento de sus competencias transversales, el acompañamiento psicosocial y el acceso a oportunidades de empleo que ofrezca el mercado laboral. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>299</sup> A través de la estrategia de fortalecimiento de capacidades, durante este Gobierno se entregaron beneficios por valor de \$38.376 millones de pesos, para beneficiar a 481.293 personas ejecutando los Proyectos de Mujeres Ahorradoras en Acción, Listas para Ahorrar, Habilidades Socioemocionales y Trabajemos Unidos. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>300</sup> Prosperidad Social contribuye con la reducción de la pobreza multidimensional con la implementación de programas en el marco de las estrategias de Emprendimiento, Empleabilidad, Fortalecimiento de Capacidades, Intervenciones Rurales Integrales, Transferencias Monetarias Condicionadas, la Red Unidos, programas de infraestructura social y mejoramientos de vivienda entre otros. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>301</sup> CIDH, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, pág. 616.

<sup>302</sup> CIDH, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, pág. 619.

<sup>303</sup> CIDH, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, pág. 621.

mandatarios”, que busca brindar a los mandatarios salientes de las administraciones departamentales y municipales orientaciones para que, en sus informes de gestión, tanto Alcaldías como Gobernaciones, y en sus Planes de Desarrollo, se incluya la incorporación del enfoque étnico y diferencial, con talleres de capacitación<sup>304</sup>.

201. En cuanto a los avances en relación a la consulta previa informó que la última reunión del Espacio Nacional de Consulta Previa se desarrolló en Bogotá en julio, donde se discutieron diferentes proyectos de ley y decretos, entre ellos, el decreto reglamentario del Espacio y el proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades en Favor de la Población Afrocolombiana, que busca reconocer el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades negras o población afrocolombiana. Informó que además se logró concertar una ruta metodológica para realizar el proceso de consulta previa en el marco del *fast track*, consultas para las normas que regulan la ejecución del Acuerdo de Paz. Asimismo, informó sobre la implementación del decenio afrodescendiente, marco en el cual se han realizado diferentes actividades de reconocimiento afrodescendiente y aprendizaje sobre gobernanza paz y discriminación, así como la aprobación de la metodología censal de auto-reconocimiento, entre otros<sup>305</sup>.

202. La CIDH celebra la nueva metodología censal de auto-reconocimiento adoptada en cumplimiento de las recomendaciones de su Informe Verdad, Justicia y Reparación y alienta al Estado a continuar investigando y produciendo datos desglosados por género y origen étnico-racial que visibilice el acceso a los derechos de la población afrodescendiente y su situación en distintas partes del país<sup>306</sup>. La Comisión valora también las acciones emprendidas por el Estado y lo anima a avanzar de manera sostenida en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y a incrementar sus esfuerzos en relación a la aplicación del enfoque diferencial en las políticas públicas y combatir la persistencia de la invisibilidad de la población afrodescendiente. La CIDH subraya que la efectiva participación de grupos históricamente marginados en órganos e instituciones gubernamentales con roles clave en la promoción de derechos constituye un elemento fundamental para la promoción de políticas y programas, que tomen en consideración las realidades locales en que viven estos grupos.

203. La Comisión saluda la consolidación de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana en el marco de la Ley 1.833 de 2017 con el fin de asegurar protección de derechos colectivos e individuales de la población afrodescendiente en el Congreso de la República<sup>307</sup>. Este es un paso adelante en la adecuación del ordenamiento interno a las obligaciones internacionales en cuanto a la consulta previa, con respeto a los territorios colectivos. Al respecto, la Comisión recuerda que el Estado no sólo tiene un deber positivo internacional de adoptar -con buena fe y de forma culturalmente apropiada- normas que tornen efectivo el derecho a la consulta previa con las comunidades afrodescendientes, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado. A su vez y de forma complementaria, el Estado debe derogar las disposiciones incompatibles y abstenerse de adoptar normas contrarias o que obstaculicen el respeto y garantía plena del derecho a la consulta.

204. Durante la audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, las organizaciones participantes denunciaron su invisibilidad y la falta de implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Señalaron la falta de políticas públicas con enfoque étnico y de género ha agravado la situación de las poblaciones afrodescendientes en la región del Pacífico. Victimización de la población afrocolombiana en el marco de la movilización y paro que se adelantó en el municipio de Buenaventura. Asimismo, se refirieron a la revictimización de las mujeres afrocolombianas que requieren atención en el marco de la Ley de Víctimas y específicamente en el Decreto Ley

<sup>304</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>305</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>306</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>307</sup> Con la participación directa del Estado en el restablecimiento de los derechos a i) la vida, calidad de vida y a un ambiente sano; ii) la integridad personal; iii) la protección; iv) la libertad y a la seguridad personal; v) la identidad; vi) a la salud; vii) la educación y viii) tener una familia y no ser separado de ella, entre otros. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017, pág. 34.

4635 de 2011; la invisibilización de afrodescendientes en la legislación que reglamenta el Acuerdos de Paz y restricción en la reglamentación del capítulo étnico; violación a la consulta previa dentro del proceso de *fast track* con el que se reglamentó el Acuerdo de Paz (salvo el capítulo étnico)<sup>308</sup>.

205. Por su parte, el Estado explicó que reconoce los impactos acentuados del conflicto armado sobre las poblaciones afrodescendientes, pero subrayó los acuerdos firmados con el Comité del Paro Cívico de Buenaventura, que incluyen la creación de un fondo de inversión exclusivo para obras prioritarias en la región. Además, el Estado de Colombia destacó los mecanismos legales de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y los mecanismos de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

206. La CIDH pidió al Estado que informe sobre las medidas específicas que adoptará para promover el acceso a derechos económicos, sociales y culturales a las poblaciones afrodescendientes de la región del Pacífico. La Relatora sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial reiteró la importancia del levantamiento de datos desglosados por género y origen étnico de las víctimas del uso excesivo de la fuerza en Buenaventura y reiteró la importancia de que garantice el derecho a la manifestación pacífica a las poblaciones afrodescendientes. La Comisión hizo un llamado al Estado de Colombia para que tome las medidas necesarias para la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

207. En sus observaciones al proyecto de este informe, el Estado señaló que la atención diferencial que brinda busca disminuir las brechas de género reconociendo y propiciando el acceso y goce efectivo de sus derechos, así como la identificación y atención a las afectaciones específicas que se derivan de hechos victimizantes asociados al género y desigualdad de poder. Asimismo, se refirió a la creación del Grupo de Mujeres y Género en la Unidad para las Víctimas y al CONPES 3784 que contiene los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado<sup>309</sup> (ver supra III.I.d).

208. Asimismo, en relación con la población afrodescendientes, indicó que en Colombia cuenta con cuatro categorías de auto-reconocimiento, atendiendo a su origen histórico y reivindicativo. Indicó que las personas se reconocen como pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales. Señaló que la Unidad para las Víctimas dicta medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, realiza de forma diferencial registro de víctimas con enfoque étnico, encuesta de caracterización con miras a medir niveles de vulnerabilidad a esta población, en materia de reparación integral se procura la articulación entre la indemnización individual y colectiva a la población afro; y se desarrollan jornadas de atención diferencial para permitir un mejor acceso al sistema, entre otros. Asimismo, indicó que estas acciones se desarrollan en articulación con el SNARIV, y con el documento metodológico de consulta previa para la construcción y puesta en marcha de los planes de reparación colectiva de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, además del apoyo coordinado en el marco de los autos de seguimiento específicos para la población afrodescendiente, emitidos por la Corte Constitucional relacionados con la sentencia T-025 de 2004<sup>310</sup>.

209. La Comisión nota que este año se mantiene el reporte sobre el impacto desproporcional de la violencia del conflicto armado en la población afrodescendiente<sup>311</sup> y la necesidad de protección especial de

<sup>308</sup> Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), solicitud de audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, 29 de marzo de 2017. [Audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado](#), 5 de julio de 2017.

<sup>309</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>310</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>311</sup> Los hechos de mayor ocurrencia entre la población negra, raizal y palenquera del Valle son el desplazamiento forzado (alrededor de 792.000 personas); amenaza (cerca de 41.000 hechos reportados), homicidio (al menos 34.700 víctimas directas e

lideresas y líderes afrocolombianos que sufren amenazas de forma constante. En junio la Comisión condenó el asesinato de Bernardo Cuero, destacado defensor de derechos humanos y líder afro descendiente<sup>312</sup>. La Comisión resaltó la necesidad de que los análisis de riesgo y las medidas de protección sean adecuadas y eficaces y, por tanto, idóneas para proteger a defensoras y defensores en situaciones de riesgo inminente, con un enfoque diferencial en el caso de las lideresas y líderes afrodescendientes.

210. Asimismo, la Comisión repudió el asesinato de Jhon Jair Cortés, líder comunitario afrodescendiente, que fue asesinado el 17 de octubre y trabajaba para visibilizar la situación de emergencia humanitaria y violencia que campesinos de la comunidad afro e indígena viven en la zona rural de Tumaco y había denunciado las muertes y lesiones contra campesinos manifestantes del 8 de octubre. El líder había recibido amenazas, y así como los otros 18 miembros de la Junta del Gobierno comunal que integraba, estaba bajo protección de la UNP<sup>313</sup>.

211. Como se señaló, los paros cívicos de Buenaventura y Chocó, zonas con un alto índice de población afrodescendiente, se realizaron a fin de reclamar el acceso a fuentes laborales, vivienda, agua potable, educación, salud, y otros DESC<sup>314</sup> refleja la desproporcionalidad en el acceso a estos derechos. Asimismo, se observó con preocupación la represión de la protesta pacífica con uso excesivo de la fuerza (ver *supra* III.H).

212. A la vez que la Comisión valora los avances reportados por el Estado en cuanto al enfoque étnico y diferencial y la metodología censal, llama al Estado a adoptar las medidas necesarias para evitar que actos de violencia como los ocurridos continúen siendo cometidos contra líderes afrodescendientes y a reforzar los esquemas de protección existentes. Asimismo, la CIDH reitera la importancia de que se garantice con debida diligencia el derecho a la manifestación pacífica y la necesidad de orientar el trabajo del ESMAD con un enfoque hacia el respeto de los derechos humanos. La CIDH también exhorta al Estado a continuar adoptando legislación, políticas y programas con una perspectiva étnico-racial, orientados a responder de manera estructural a la situación continua de discriminación y violencia que enfrenta la población afrodescendiente.

## 2. Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes

- Realice las investigaciones pertinentes para obtener información completa y veraz sobre los NNA reclutados por grupos armados ilegales y desvinculados de manera informal.
- Garantice el trato igualitario de los NNA desmovilizados y adopte los mecanismos pertinentes para su completa reintegración a la vida civil, incluyendo medidas específicas para las niñas desmovilizadas.

213. La CIDH ha manifestado de modo reiterado que el reclutamiento y la utilización de los niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”) en el marco del conflicto armado es uno de los aspectos de preocupación principal de la CIDH debido a la gravedad, sistematicidad e invisibilidad de esta violación a los derechos de la niñez<sup>315</sup>.

---

indirectas), combates y hostigamientos (14.195 hechos reportados) y delitos contra la integridad y libertad sexual (2.584 casos reportados). El País, [32 de cada 100 personas víctimas del conflicto en el Valle son afrodescendientes](#), 19 de mayo de 2017.

<sup>312</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 77/17, [CIDH condena asesinato de Bernardo Cuero en Colombia](#), 16 de junio de 2017.

<sup>313</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 164/17, [CIDH repudia el homicidio de campesino en Colombia y de un líder comunitario y el ataque a la misión humanitaria y a periodistas](#), 19 de octubre de 2017. Ver Corporación Justicia y Dignidad, [El Estado y el gobierno de Colombia son los responsables de la Masacre de Alto Mira y Frontera en Tumaco la CIDH debe pronunciarse urgentemente y la CPI debe tomar nota](#), 8 de octubre de 2017. Ver también ACNUR, [ACNUR lamenta profundamente el asesinato de José Jair Cortés, del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera en Tumaco, y Alerta sobre el riesgo que enfrentan sus otros miembros](#), 19 de octubre de 2017.

<sup>314</sup> CIDH, [CIDH expresa preocupación por el uso de la fuerza en protestas en Colombia](#), Comunicado de Prensa 76/2017, 13 de junio de 2017. Ver Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, [Otro proceso de paz sin afrocolombianos, comunidad internacional respalda inclusión de afrocolombianos en el proceso de paz](#), 15 de diciembre de 2015.

<sup>315</sup> Informe Anual 2016, Capítulo V Colombia, párr. 226.

214. Este año hasta mayo, las FARC sostenían que podrían ser 21 los menores que todavía formaban parte de la estructura. El Gobierno refutó el dato y aseguró que eran al menos 170<sup>316</sup>. En agosto, cuando las FARC entregaban las últimas armas a la ONU, culminó también la desvinculación de los NNA de sus filas y se reportó que en total, a través de siete operaciones humanitarias, 112 adolescentes fueron rescatados desde septiembre de 2016<sup>317</sup>.

215. Al respecto, la Misión de Naciones Unidas en Colombia, informó que el 15 y 16 de agosto se retiró a 34 NNA de los campamentos de las FARC, con la ayuda del CICR. Señaló que entre septiembre de 2016 y agosto de 2017, 122 niños y niñas que habían estado asociados con las FARC iniciaron el proceso de reincorporación, que conllevó su registro como víctimas, su inclusión en el programa especial de reincorporación “Camino diferencial de vida” que busca el restablecimiento de derechos, reparación, inclusión social y reincorporación, en el que participa el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y su acceso al programa administrativo para la restitución de sus derechos<sup>318</sup>.

216. El CICR, por su parte, recibió a 24 NNA que salieron de los campamentos guerrilleros como parte del Acuerdo de Paz. Hasta agosto, las FARC habían entregado 86 NNA, quienes fueron llevados por personal de UNICEF y del Gobierno hacia los espacios transitorios de acogida, que algunos ya abandonaron. Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos al menos 39 habían sido reclamados por sus familias<sup>319</sup>. Los NNA que ya están fuera de estas zonas y que no tienen familia formarán parte de un programa especial. Quienes decidan no acogerse al plan diseñado para ellos tendrán un acompañamiento del Estado que analizará sus condiciones y que deberá ofrecerle garantías para el restablecimiento de sus derechos<sup>320</sup>.

217. Respecto a la integración a la vida civil de los NNA desmovilizados, el Estado profundizó sobre el Programa Especial “Camino Diferencial de Vida”, de medidas especiales para la reincorporación de los NNA que salgan de las filas de las FARC hasta la finalización de la dejación de armas para que cuenten con las herramientas para la reconstrucción y consolidación de sus proyectos de vida en el marco del restablecimiento pleno de sus derechos. Indicó que contarán todas las medidas de reparación integral que contempla el Estado por su condición de víctima, como la indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición<sup>321</sup> y que la consolidación de su proyecto de vida tiene lugar en el proceso de reincorporación con enfoque diferencial, el que será desarrollado por el Consejo Nacional de Reincorporación.

218. El Estado informó que un total de 132 NNA salieron de las ZVTN, que de estos, 98 salieron antes del 13 de agosto de 2017. Indicó que a fines de agosto un total de 39 jóvenes habían iniciado su proceso de reintegración familiar<sup>322</sup>. Asimismo, señaló que el ICBF cuenta con el Programa de Atención Especializada para NNA víctimas de reclutamiento ilícito que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de ley<sup>323</sup>, y que a través de este Programa, entre enero y julio de 2017, se ha iniciado un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos a 203 NNA.

---

<sup>316</sup> El País, [Los niños salen de las FARC](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>317</sup> El País, [Los niños salen de las FARC](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>318</sup> Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de septiembre de 2017, párr. 62.

<sup>319</sup> El País, [Los niños salen de las FARC](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>320</sup> El País, [Los niños salen de las FARC](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>321</sup> Incluye la vinculación a los programas de generación de ingresos e incentivos para la capacitación, vinculación a la oferta institucional relacionada con orientación ocupacional, direccionamiento pertinente de cada caso a la oferta SENA, formación para el trabajo, certificación de competencias, emprendimiento e intermediación laboral. Reintegro a la familia y restablecimiento de los vínculos afectivos, inclusión de los adolescentes y sus familias en los diferentes programas de mejoramiento de vivienda. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>322</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>323</sup> Resolución No. 1525 de febrero 23 de 2016. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

219. En relación con las medidas especiales para atender a las niñas víctimas de reclutamiento forzado, el Estado informó que el citado programa integra el enfoque diferencial de género, étnico, discapacidad e interseccionalidad<sup>324</sup> en una serie de acciones coordinadas y articuladas que contribuyen a la reparación integral con un enfoque de protección.

220. Según informó, los casos de reclutamiento de NNA se han reducido de 279 casos en 2013, a 50 en 2016 y 5 a agosto de 2017<sup>325</sup>. Esto porque el reclutamiento de las FARC se ha reducido de 197 casos en 2013 a solo 2 en 2017. El Estado observó, además, que a excepción de los departamentos de Córdoba, Quindío, Risaralda, Amazonas, Boyacá y Vichada, en donde han aumentado los casos de reclutamiento, en todos los demás han ocurrido reducciones. Explicó que este aumento podría deberse al aumento de las acciones de los GAO y las disidencias de las FARC, y el incremento de las acciones relacionadas con uso de NNA, especialmente en el eje cafetero. En cuanto a la prevención del reclutamiento forzado el Estado resaltó que había ejecutado al menos una de las 28 estrategias y programas en 988 municipios.

221. El Estado recalcó que aunque exista una aceptable cobertura territorial de las estrategias, programas y proyectos para prevenir el reclutamiento forzado de los NNA, es imposible negar que uno de los retos más importantes para la ejecución de la Política de Prevención de Reclutamiento reside en la articulación y coordinación interinstitucional de los Sistemas de Bienestar Familiar, Víctimas y Derechos Humanos<sup>326</sup>.

222. La MAPP/OEA también resaltó su inquietud por las dinámicas de reclutamiento y utilización de NNA y jóvenes como una estrategia de los grupos armados ilegales para tomar mayor control de los territorios. Destacó que la utilización de NNA y jóvenes se puede diferenciar en función de roles sociales y de género<sup>327</sup>. Al respecto, en algunos territorios ha identificado una estrategia adelantada por grupos armados ilegales que consiste en llevarse a niñas, entre los 10 y 13 años, de sus hogares para que cumplan el rol de compañeras sentimentales de los hombres del grupo; luego estas niñas se encuentran explotadas sexualmente y realizando labores domésticas al interior del grupo. Por su parte, los niños y jóvenes son utilizados como informantes o cobradores de extorsiones, tendientes a realizar labores más operativas.

223. La CIDH aprovecha para destacar – como lo hizo en su informe sobre Verdad, Justicia y Reparación - que existen elementos comunes entre las circunstancias de las niñas, niños y adolescentes y la forma en que se unen a las fuerzas armadas o grupos armados, y los efectos de esta experiencia en su capacidad de adaptarse con éxito a la vida civil y reinsertarse en la vida familiar y comunitaria después de su liberación. Debido a lo anterior, el Estado debe asegurar que en sus programas se visibilice esta situación y se adopten las medidas y planes para enfrentarla. Los programas de reinserción deben incluir a todos los NNA desmovilizados sin importar el grupo de pertenencia, y estos programas deben incluir, siempre que sea posible, a las familias y comunidades de los NNA afectados, con miras a asegurar un proceso de reintegración sostenible y respetuoso de sus derechos.

224. Al respecto, en sus observaciones al proyecto de este informe el Estado informó que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), diseñó una Ruta de Reintegración con un enfoque diferencial dirigido a aquellas personas que, siendo menores de edad, fueron reclutados por grupos armados organizados al margen de la ley y que se desvincularon sin cumplir la mayoría de edad. Indicó que esta atención diferencial incluye el reconocimiento de víctimas de reclutamiento ilícito, al mismo tiempo promueve acciones relacionadas con el grupo etario y contempla la inclusión de la familia y a la comunidad. Aclaró que esta atención inicia una vez que las y los desvinculados cumplan la mayoría de edad y el ICBF les haya restablecido los derechos vulnerados<sup>328</sup>.

<sup>324</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>325</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>326</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>327</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

<sup>328</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

225. El Estado informó además sobre la ampliación de la población objeto de los programas de reintegración dirigido a la atención de NNA, dado que con el pronunciamiento de la Corte Constitucional<sup>329</sup>, se generó la obligación de certificar a todas las víctimas del delito de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, sin importar el grupo armado ilegal del cual se hayan desvinculado, incluyendo bandas criminales –BACRIM; decisión que posibilitó el acceso de estas personas a los procesos de reintegración que ofrece el Estado<sup>330</sup>.

226. Respecto a la gestión de noticias sobre vulneraciones al derecho de los NNA a no participar en los conflictos armados, el Estado señaló que la Secretaría Técnica de Prevención de Reclutamiento a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, ha identificado, desde 2013 hasta mayo de 2017, 53 eventos verificados, 26 Amenazas de Reclutamiento, 21 Desvinculaciones no Institucionales, 5 Reclutamientos y 1 desvinculación, en los cuales se han visto involucrados 171 personas menores de 18 años<sup>331</sup>.

227. En relación con la investigación del delito de reclutamiento forzado, el Estado informó que existen registradas 4.860 víctimas de reclutamiento ilícito, cuyos hechos son atribuibles a los grupos de autodefensas desmovilizados colectivamente y judicializados bajo la ley de Justicia y Paz. Resaltó, además, que de esta cifra, 316 víctimas han sido registradas en entre el 1° de enero y el 31 de julio de 2017. Informó también que en 2017 se han imputado ante las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial del país, 96 hechos, involucrando a 102 víctimas del delito de reclutamiento ilícito. Por otra parte, señaló que a agosto existían 46 postulados condenados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, por 279 hechos de reclutamiento ilícito y que han sido reconocidas en sentencia 1.250 víctimas de este delito<sup>332</sup>.

228. *Defence for Children*, por su parte, también reportó que existía todavía una situación continuada de violencia contra los NNA por parte de grupos de post-desmovilización tanto por parte del ELN como de las FARC disidentes. Cabe resaltar que esta organización consideró que en la agenda de negociaciones entre el Gobierno y el ELN la desvinculación de NNA es un tema prioritario<sup>333</sup>.

229. En ese sentido también se pronunció el Procurador General de la Nación quien advirtió sobre las denuncias de reclutamiento de menores por parte de la disidencia de las FARC y de otros grupos armados que siguen operando en Colombia. Considera que el gran desafío es que tras el desarme de las FARC se evite que “nuevamente los niños tengan que cambiar la escuela por el monte y las armas”<sup>334</sup>.

230. La Defensoría del Pueblo, por su parte, considera que en el marco de implementación del Acuerdo de Paz, en relación con el trato igualitario de los NNA desvinculados y su reintegración a la vida civil se deben priorizar los derechos a la salud y a la educación de los NNA durante el proceso de desvinculación y que debe existir un tratamiento judicial de los NNA acorde con su condición de víctimas del conflicto armado y del delito de reclutamiento ilícito, que conduzcan a renunciar a las acciones penales en su contra<sup>335</sup>.

231. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo considera que la categoría sustracción de menores, identificada como una de las conductas que no será objeto de amnistía o indulto<sup>336</sup>, debe ser excluida del texto, ya que ni las normas de derecho interno, ni el Estatuto de Roma y demás instrumentos jurídicos internacionales aplicables al proceso de justicia transicional contienen una definición de esta conducta, lo que impide su aplicación.

<sup>329</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 18 de febrero de 2016. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>330</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>331</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>332</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>333</sup> *Defence for Children International*, [More Efforts Needed to Protect Children Affected by the Conflict](#), 22 de marzo de 2017.

<sup>334</sup> El País, [Los niños salen de las FARC](#), 16 de agosto de 2017.

<sup>335</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>336</sup> Arts. 23, 30, 46, 47, 52 y 57. [Ley 1820 de 2016](#). Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

232. La Comisión concuerda con esta anotación. La terminología “sustracción internacional”<sup>337</sup> propia del derecho internacional privado, difiere de la nomenclatura propia del DIH de reclutamiento o captación de NNA para participar en hostilidades por parte de actores armados.

233. La CIDH valora los considerables avances conseguidos en la protección de los NNA más afectados por el conflicto armado, en particular la desmovilización finalizada en agosto y la implementación del programa especial de reincorporación. La CIDH recomienda al Estado que continúe realizando todos los esfuerzos necesarios para asegurar que todos los NNA que han sido reclutados sean desvinculados contrastando todos los registros disponibles. La CIDH considera crucial que el Estado siga invirtiendo esfuerzos decididos en la prevención del reclutamiento de NNA por grupos armados y disidencias de las FARC; y en fortalecer los valiosos esfuerzos de desmovilización, rehabilitación y reintegración social de los NNA, con especial atención en las nuevas estructuras armadas<sup>338</sup>.

### 3. Impacto diferenciado del conflicto armado y los pueblos indígenas en Colombia

- Profundizar esfuerzos para proteger el goce efectivo del derecho al territorio de los pueblos indígenas y sus miembros, como primer paso para resguardar sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado interno, teniendo en cuenta la importancia singular que el derecho interamericano de los derechos humanos ha reconocido a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y el papel central que los territorios ancestrales juegan en la afectación de sus derechos por la violencia armada, los intereses económicos y la desposesión.
- Prevenir las agresiones y hostigamientos en contra de autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas de las cuales tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y dar una adecuada reparación a las víctimas, independientemente de que los actos sean o no cometidos por agentes estatales o por particulares.
- Implementar acciones decididas para el retorno de pueblos, comunidades y familias indígenas en situación de desplazamiento, a través de un proceso que asegure el respeto a las formas de participación y organización tradicionales; la seguridad y en especial, la protección de autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas; y la tenencia jurídica y material del territorio de manera que se permita la restitución efectiva del uso y aprovechamiento tradicional del territorio y su manejo por parte de las autoridades indígenas.
- Concluir prontamente el proceso de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, teniendo en cuenta los estándares interamericanos sobre el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas.

234. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación la Comisión señaló su preocupación sobre la existencia de una estrecha relación entre la ocupación de territorios indígenas, las violaciones de derechos humanos a través de la violencia armada, el desplazamiento forzado, el asesinato de personas indígenas, y el asentamiento de empresas extractivas. Este año la Comisión ha continuado recibiendo información preocupante sobre la afectación de los derechos de personas indígenas en relación a estas temáticas.

235. En lo que va del año se han continuado reportando una serie de violaciones de derechos humanos contra diferentes pueblos indígenas. En marzo el pueblo Indígena Awá informó sobre violaciones a los derechos humanos contra las personas del corregimiento de Llorente – Municipio de Tumaco cometidas por el ESMAD y la policía Nacional por su política de represión en contra de la población civil de la costa pacífica nariñense<sup>339</sup>. A su vez, la Comisión condenó la muerte violenta de dos miembros del pueblo indígena

<sup>337</sup> Terminología utilizada en derecho internacional privado. Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, 25 de octubre de 1980.

<sup>338</sup> CIDH, Informe Anual 2016, [Cap. IV Colombia](#), párr. 240.

<sup>339</sup> Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, solicitud de Acción urgente, vulneración al derecho a la autonomía y erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, 31 de marzo de 2017; ONIC, [Extralimitación de la fuerza pública deja heridos y consterna a los pobladores indígenas, campesinos y afrodescendientes de la costa pacífica nariñense](#), 31 de marzo de 2017.

Awá, en el municipio de Tumaco ocurrida el 5 de octubre, durante un ataque en el marco de una movilización campesina contra la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito y en reclamo por el incumplimiento del punto 4 del Acuerdo de Paz y del PNIS (ver *supra* II. A. a). La CIDH expresó su grave preocupación respecto a la información aportada por personas de la zona, según la cual miembros de la Policía Nacional serían los presuntos responsables de estos hechos y urgió a las autoridades a investigar los hechos de manera exhaustiva<sup>340</sup>.

236. Como se ha señalado, este año la violencia contra defensores de los derechos de los pueblos indígenas también ha sido un tema de gran preocupación de la CIDH. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas informó sobre el asesinato del líder y defensor Wayúu Rafael Lubo Aguilar el 11 de diciembre 2016 por un sicario. Asimismo, se informó que el 5 de enero de 2017, otros líderes de la comunidad y familiares del difunto habrían recibido amenazas de muerte<sup>341</sup> y sobre lentitud en las investigaciones penales correspondientes a estos hechos. Asimismo, indicó la necesidad de adelantar concertadamente estudios de riesgo y que se evalúe la posibilidad del otorgamiento de medidas de protección de emergencia o su reforzamiento, debido al riesgo inminente de las comunidades asociadas en la ACIN.

237. La Comisión también recibió información, en el transcurso de 2017, sobre el asesinato de Josefina Cuetia Ramos, el 4 de abril, y que su esposo Ricardo Cuetia fue gravemente herido en el resguardo de Jambaló, en el Departamento del Cauca<sup>342</sup>. Asimismo, tomó conocimiento del asesinato, el 19 de abril, del Gobernador del Cabildo Indígena Kite Kiwe, Gerson Acosta Salazar<sup>343</sup> y del asesinato del gobernador indígena Aulio Isararama Forastero, del resguardo Catru Dubaza Ancoso, de la comunidad del Alto Baudó Chocó, en octubre<sup>344</sup>.

238. La Comisión tomó conocimiento de lo que las organizaciones indígenas denuncian como un abrupto y agresivo ingreso del ESMAD a las parcialidades de La Trina y Guascal, Departamento del Cauca, quienes utilizaron las casas de los comuneros indígenas como escudos, ocurrido en octubre. Asimismo, denunciaron que en Buenaventura Jhon Anderson Ipia fue gravemente herido por una bomba de fragmentación lanzada por el ESMAD, perdiendo al menos un dedo. Indicaron que en menos de tres días cerca de 13 personas resultaron heridas en los departamentos de Valle del Cauca y Caldas, producto del accionar de la Fuerza Pública<sup>345</sup>.

239. El Estado, por su parte, destacó que tras un acuerdo entre el Gobierno, las FARC y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos, se conformó la Alta Instancia con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, la cual está integrada por delegados de pueblos representativos, y desde allí actúan como órgano consultor, representante e interlocutor ante la CSIVI en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo de Paz, y velan por la incorporación de la perspectiva étnica y cultural<sup>346</sup>.

240. Detalló que en las distintas Mesas de Concertación entre el Gobierno y los pueblos indígenas, se han adelantado procesos de consulta previa de varias iniciativas legislativas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz, tales como el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, el Censo

---

<sup>340</sup> Ver CIDH, Comunicado de Prensa, No. 164/17, [CIDH Repudia el Homicidio de Campesinos en Colombia y de un Líder Comunitario y el Ataque a la Misión Humanitaria y a Periodistas](#), 19 de octubre de 2017.

<sup>341</sup> Aura Barros, Armando Gouriyú Valbuena, Custodio Valbuena Gouriyú y María Tayde Valbuena. Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Solicitud de Acción urgente sobre amenazas en contra de líderes Wayúu, 6 de abril de 2017.

<sup>342</sup> ACIN, comunicación de abril 2017.

<sup>343</sup> El Espectador, Asesinan a Gerson Acosta Salazar, líder indígena del Cauca, 19 de abril de 2017.

<sup>344</sup> El Espectador, [No Cesán Crimines de Líderes Sociales: Asesinan a Gobernador Indígena en Chocó](#), 25 de octubre de 2017.

<sup>345</sup> ONIC, OPIAC, Confederación Indígena Tayrona Gobierno Mayor de Autoridades Indígenas de Colombia y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, reporte urgente de 1º de noviembre de 2017.

<sup>346</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

Nacional Agropecuario, el proceso de consulta del Censo Nacional de Población y Vivienda, y los decretos de ley para la implementación del Acuerdo de Paz por procedimiento especializado de *fast track*<sup>347</sup>.

241. En cuanto a las medidas destinadas a la protección de los indígenas en el marco del Acuerdo de Paz, el Estado informó que se ha iniciado el diseño de una ruta de trabajo para implementar de manera integral el Capítulo Étnico del Acuerdo, y de la construcción de una ruta a través del Plan Marco de Implementación para la puesta en marcha efectiva del enfoque étnico. Indicó que en este plan se tendrán en cuenta las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, especialmente de aquellos afectados por el conflicto armado<sup>348</sup>. Asimismo, el Estado destacó las siguientes medidas de protección implementadas por la URT<sup>349</sup> en territorios afectados por el conflicto armado:

- 15 medidas de protección en territorios de 23 pueblos indígenas<sup>350</sup>, en los cuales se ha solicitado la inscripción de la medida en el folio de matrícula del resguardo, y se está diseñando e instalando vallas publicitarias alusivas a los resguardos en sitios estratégicos en el territorio, de manera concertada con la comunidad, se iniciaron tareas de saneamiento de resguardos, procedimientos administrativos de constitución y ampliación de territorio;
- Sobre las medidas cautelares adoptadas a nivel interno en Tumaco y Barbacoas, Nariño, se destruyó maquinaria pesada destinada a actividades mineras ilegales que generan daños ambientales en el territorio, y se realizarán diagnósticos de daños ambientales y a la salud de la comunidad por actividades mineras y aspersiones con glifosato, se implementarán el Programa de fortalecimiento organizativo y el Plan binacional para la prevención y respuesta ante nuevos casos de actividades mineras ilegales, entre otros.
- Sobre una medida cautelar interna a favor de varios resguardos indígenas<sup>351</sup> se solicitó el diseño e implementación de una estrategia para la prevención del reclutamiento forzado de NNA por GAOs y GDOs en la cuenca del Baudó; el desarrollo del diseño, la concertación e implementación de una estrategia de educación en prevención del riesgo de minas en la cuenca; y de proyectos para la agricultura y producción de alimentos; entre otras<sup>352</sup>.
- Se ha brindado protección a la población Embera Chamí - Caldas; solicitado la culminación del procedimiento de conversión de la reserva indígena a resguardo en la totalidad del territorio, a través de la ampliación; llevado a cabo reparación de las afectaciones ambientales causadas por la minería y la suspensión de actividades de minería ilegal; y llevando a cabo las actividades de fortalecimiento organizativo, de Gobierno Propio y de etno-educación<sup>353</sup>.

242. La Comisión toma nota de las acciones emprendidas por el Estado para la protección de sus pueblos indígenas y lo alienta a continuar fortaleciendo la protección tomando en cuenta la persistencia del conflicto armado en esta zona y la especial afectación a estos pueblos. Al respecto, corresponde reiterar que la CIDH mantiene su preocupación sobre los impactos de la confrontación armada entre el ELN y las AGC en esta

<sup>347</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>348</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>349</sup> En el marco del Decreto Ley 4633 de 2011. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>350</sup> Pueblos Inga, Awá, Nasa, Embera Chamí, Cubeo, Desano, Tucano, Tuyuca, Tatuyo, Curripaco, Wanano, Yurutí, Siriano, Piratapuyo, Bará, Carapana, Maku, Tariano, Makuna, Pijao, Tukano, Piratapuyo, Tule.

<sup>351</sup> Puerto Libia Tripicay; Dearade Biakirude; Dominico, Londoño y Apartadó; Aguaclara y Bella Luz del Río Amporá; Ríos Jurubida-Chorí y Alto Baudó; Puerto Alegre y La Divisa; Ríos Catru-Dubasa y Ancoso; Chigorodó Momba; Sirena Berrecuy; Ríos Rorreido y Chimani; Patio Bonito; Do Imama Tuma y Bella Luz; Bellavista-Unión Pitalito; El Piñal; Puerto Chichiliano; Bajo Grande; Santa Rosa de Ijua; Ordo Sivirú Aguaclara; La Jagua-Guachal-Pitalito; Río Pavasa y Quebrada Jella; Río Purricha; Río Orpua; Puerto Libre del Río Pepé; Quebrada Quera; Santa Cecilia de la Quebrada Oro Chocó y Trapiche del Río Pepé. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>352</sup> Ver URT, Con medida cautelar serán protegidas más de 37.000 personas de las comunidades del Alto Medio y Bajo Baudó, 11 de septiembre de 2017.

<sup>353</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

zona para comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>354</sup>. Estas comunidades han sido objeto de desplazamiento forzado y de la implantación de formas de control poblacional y territorial mediante amenazas e intimidaciones; y de la instalación de artefactos explosivos improvisados en sus territorios<sup>355</sup>, por lo que llama al Estado a redoblar esfuerzos que redunden en el respeto y garantía de sus derechos humanos.

243. La CIDH también ha recibido información sobre el desplazamiento forzado de comunidades de los pueblos Wounaan de Antioquia y Embera del Chocó durante los meses de enero y febrero de 2017, en relación a estos grupos residuales del paramilitarismo como resultado de la salida de las FARC<sup>356</sup>.

244. El Estado señaló que en el marco del Programa de Reparación Colectiva ha realizado actividades y que en términos de reparación colectiva, los sujetos étnicos son una mayoría dentro de estos procesos. Indicó que se encuentra desarrollando un trabajo de caracterización de daños y afectaciones y de diseño y formulación del plan integral de reparación colectiva para la reconstrucción de confianza en el Estado, con consulta previa y destacó que se han realizado más de 104 planes integrales de reparación, con 121 sujetos colectivos atendidos<sup>357</sup>.

245. Indicó que por medio de la estrategia Entrelazando, se implementa la medida de rehabilitación psicosocial, para la reconstrucción del tejido social y cultural de los sujetos de reparación colectiva. Se busca promover la recuperación de emociones y actitudes morales a través de los procesos de elaboración de duelos colectivos y promover la recuperación, creación o reconstrucción de prácticas sociales alrededor de la convivencia, el intercambio y la recuperación de las relaciones sociales que se vieron interrumpidas o menoscabadas a partir de los hechos de violencia<sup>358</sup>.

246. La Defensoría del Pueblo, por su parte, también destacó que se diseñó una estrategia social para fortalecer y asegurar el retorno de pueblos indígenas a sus territorios tradicionales. En ese marco, notó que se realizaron jornadas de Concertación con Autoridades Étnicas para la implementación del Modelo de Acompañamiento Rural Étnico en territorios colectivos, obteniendo como resultado: 163 Resguardos Indígenas y 101 Consejos Comunitarios comprometidos para trabajar conjuntamente en la superación de las privaciones de los hogares ubicados en los territorios<sup>359</sup>.

247. Sin embargo, informó que la institucionalidad aún no responde a las necesidades de atención, asistencia y la incorporación de las medidas culturalmente adecuadas para la población desplazada en relación a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 004/09 y que las acciones que se concertaron en diciembre de 2011, sobre el programa de garantías de derechos humanos, aún no tienen recursos asignados para su cumplimiento<sup>360</sup>.

248. La Defensoría del Pueblo además señaló que informó a la Corte Constitucional sobre el incumplimiento de las órdenes dispuestas en los Autos 004 y 005/09, y de la persistencia y en algunos casos la agudización de la crisis humanitaria y del riesgo de extinción física y cultural de los grupos étnicos del país<sup>361</sup>.

---

<sup>354</sup> Ver Organización Nacional de los Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana, [Los derechos humanos prioridad de los pueblos indígenas](#), 2017; Ver también: CIDH, Audiencia, [Colombia: Agresiones contra defensores](#), 161 periodo de sesiones, 21 de marzo de 2017.

<sup>355</sup> URT, Con medida cautelar serán protegidas más de 37.000 personas de las comunidades del Alto Medio y Bajo Baudó, 11 de septiembre de 2017.

<sup>356</sup> Organización Nacional de los Pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), [Los derechos humanos prioridad de los pueblos indígenas](#), 2017.

<sup>357</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>358</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>359</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>360</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>361</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

Expresó, además, que existe un vacío de la política pública en la prevención y protección al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas que se encuentran en dicho riesgo.

249. Este año, sobre el derecho a la consulta, las organizaciones participantes en la audiencia sobre situación de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto indicaron que no todos los proyectos de ley o de decretos que a consideración de los pueblos son susceptibles de afectarlos han sido sometidos a consulta previa. Consideraron que el Gobierno de manera discrecional ha decidido los proyectos a ser consultados y que de los 5 proyectos presentados en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) a los pueblos indígenas, solo 4 hubo protocolizados, es decir, se lograron acuerdos<sup>362</sup>.

250. Por otro lado, en relación a la situación de las niñas, niños y mujeres lactantes y gestantes<sup>363</sup> del Pueblo Wayúu en La Guajira, beneficiarias de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, los representantes de las personas beneficiarias indicaron que el Estado ha realizado una labor rigurosa de seguimiento para verificar las condiciones de protección al derecho a la vida de las personas beneficiarias. Sin embargo, se informó que se mantienen las preocupaciones en torno al suministro de agua potable y alimentos en cantidad y calidad suficiente y acceso al sistema de salud de intervención inmediata en los casos que se requiere como por ejemplo para niños en estado de desnutrición<sup>364</sup>.

251. El Gobernador de La Guajira, por su parte, informó que durante el primer trimestre de este año, las muertes de niños por desnutrición en este departamento han disminuido en un 42% con respecto al mismo período del año pasado<sup>365</sup>. El solicitante de las medidas cautelares indicó que el Gobierno está atendiendo a la población indígena de acuerdo a las necesidades que tiene. “El Gobierno Nacional por fin entendió que la intervención era necesaria, para que el impacto de las acciones se vieran reflejadas en los resultados que hoy vemos en la disminución de la muerte de nuestros niños”<sup>366</sup>. Agregó que el trabajo que realiza el Ministerio de Salud en coordinación con la Asociación Shipia Wayúu para acceder a las comunidades a través de la concertación, permite que las acciones sean reales y lleguen efectivamente a toda la población objeto de las medidas de la protección<sup>367</sup>. Sin embargo, los solicitantes de las medidas cautelares ha continuado informado que los fallecimientos de los niños y niñas Wayúu persisten.

252. Al respecto, corresponde resaltar además que el ACNUDH informó que Prosperidad Social, con el apoyo de su 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<sup>368</sup>. Por otro lado, reportó también que 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<sup>369</sup>.

<sup>362</sup> CONPA, solicitud de audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, 29 de marzo de 2017. [Audiencia sobre situación de derechos humanos de las personas afrodescendientes afectadas por el conflicto armado](#), 5 de julio de 2017.

<sup>363</sup> CIDH, MC 51/15 ampliada el 26 de enero de 2017.

<sup>364</sup> Reunión de trabajo sostenida el 23 de febrero de 2017 en Bogotá. MC 51/15 Niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, departamento de la Guajira, Colombia. Ver también ACNUDH, [Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), *Spanish unofficial translation*, 34 Período de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos, párr. 48.

<sup>365</sup> El Heraldó, [Muertes por desnutrición en La Guajira han disminuido 42%](#), mayo de 2017.

<sup>366</sup> El Heraldó, [Muertes por desnutrición en La Guajira han disminuido 42%](#), mayo de 2017.

<sup>367</sup> El Heraldó, [Muertes por desnutrición en La Guajira han disminuido 42%](#), mayo de 2017.

<sup>368</sup> ACNUDH, [Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), *Spanish unofficial translation*, 34 Período de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos, párr. 47.

<sup>369</sup> ACNUDH, [Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#), *Spanish unofficial translation*, 34 Período de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos, párr. 52.

253. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado, el cual ha ido desarrollando un plan integral de atención a la situación del pueblo Wayúu, con una búsqueda de soluciones de base y a largo plazo. La CIDH reconoce que en febrero de 2017, por intervención directa del Presidente de la República, los ministros de los respectivos temas fueron encargados del manejo temporal de los recursos de salud, agua y alimentación en la Guajira, con acción directa en terreno y alienta al Estado a continuar en el cumplimiento de esta medida cautelar.

254. A la luz de lo anterior, la Comisión valora las acciones adelantadas por el Estado y lo alienta a continuar implementando el derecho a la consulta sobre la Ley de Tierras y Desarrollo Rural, así como las acciones para fortalecer la protección de los miembros de sus pueblos indígenas y que continúe sin pausa efectivizando las reparaciones tanto colectivas como individuales que correspondan. Por otro lado, urge al Estado a redoblar esfuerzos para evitar hechos de violencia contra personas indígenas, en particular defensores y defensoras de derechos humanos, implementar las medidas cautelares otorgadas por la CIDH y a evitar desplazamientos forzados.

#### 4. Las mujeres en el marco del conflicto armado

- Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, exacerbada por el conflicto armado, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con sus cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres.
- Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social, cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
- Diseñar y adoptar políticas que tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrocolombianas dentro del conflicto armado en materia de salud, educación, justicia y asuntos económicos. Las políticas nacionales destinadas a avanzar los derechos de todas las mujeres deben contemplar las necesidades específicas de las mujeres afrocolombianas e indígenas y tener una visión integral de cómo tratar aspectos importantes como la salud, la educación, la justicia. Asimismo, las políticas nacionales orientadas a mejorar la situación de los pueblos indígenas y afrocolombianos deben incluir las necesidades específicas de las mujeres.
- Asegurar que el marco jurídico y los programas de desmovilización sean compatibles con los principios y normas internacionales sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación y por tanto aborden las necesidades específicas de las mujeres.

255. La Comisión señaló en su Informe Verdad, Justicia y Reparación<sup>370</sup> su grave preocupación por el sufrimiento que han vivido las mujeres en Colombia a causa de la violencia y discriminación, agravadas por el conflicto armado y señaló la importancia de considerar sus necesidades específicas en la respuesta estatal relativa a sus derechos<sup>371</sup>.

256. El Estado informó sobre el CONPES 3784 de 2013 que contiene los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Indicó que el informe de implementación de este CONPES refleja que el 85% de 223 acciones fueron implementadas en su totalidad. En relación al objetivo (i) de generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos o vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres y garantías de no repetición indicó que se registra un 89% de acciones cumplidas; en relación al objetivo (ii) de promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales registra

<sup>370</sup> CIDH, [Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, párr. 860

<sup>371</sup> CIDH, [Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia](#), OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2013, Párr. 860.

un 92,6% de acciones cumplidas; y en relación al objetivo (iii) de fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigidas a mujeres víctimas del conflicto armado registra un 77% de las acciones implementadas. Asimismo, indicó que en relación a la estrategia de fortalecer y articular los esfuerzos de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial para la incorporación del enfoque de género en las medidas de atención y asistencia para las mujeres víctimas del conflicto armado presenta un cumplimiento de 100%, mientras que sobre la estrategia de fortalecer las capacidades institucionales e implementar acciones a nivel nacional y territorial que den respuesta a las necesidades de las mujeres víctimas en la atención, asistencia y reparación integral de sus derechos alcanzó un cumplimiento del 63% de los compromisos en la política pública<sup>372</sup>.

257. Corresponde destacar que en su informe de 2016 presentado en marzo de 2017 el CICR reportó que cerca de 17.100 mujeres y niñas han sufrido delitos contra su libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado desde los años 80<sup>373</sup>. Señaló que una muestra de 100 casos que el CICR atendió entre 2014 y 2016 indican tendencias preocupantes: el 20% de las mujeres presentó un embarazo no deseado y el 41% había sido víctima de violaciones colectivas cometidas por entre tres y ocho personas.

258. La Defensoría del Pueblo, por su parte, señaló su inconformidad con el poco avance en el proceso de atención, asistencia y reparación integral a víctimas de violencia sexual. Resaltó que sus necesidades inician exigiendo un trato digno por parte de los servidores públicos en razón a las consecuencias del daño sufrido, el acceso oportuno a medidas de reparación, un adecuado ambiente comunitario y la prevención de nuevos hechos. Asimismo, indicó que se encuentra pendiente de la asignación presupuestal correspondiente en la Ley de Víctimas<sup>374</sup>.

259. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que se han desarrollado diferentes esfuerzos para identificar las razones por las cuales las mujeres no denuncian los hechos de los cuales han sido víctimas, varias de las cuales no son imputables al Estado o a las características de la respuesta institucional, sino que ponen en evidencia cómo la condición de género -entre otros factores- interfiere en la manera como se interpretan, naturalizan y justifican las violencias<sup>375</sup>. Señala que en reconocimiento a las graves afectaciones que el delito de violencia sexual ha generado, desde el Gobierno Nacional y desde la Unidad para las Víctimas existe toda la voluntad política para avanzar en materia de derechos de las mujeres y frente a la violencia sexual, esto en la medida que se reconoce impacto desproporcionado del conflicto armado en la vida de las mujeres<sup>376</sup>.

260. El Estado reconoce que persiste el sub-registro de delitos de violencia sexual. Indica que desde diferentes instituciones estatales, se está implementando la estrategia Reconstruyendo que tiene como objetivo acercar la institucionalidad a las mujeres víctimas de violencia sexual, por medio de las organizaciones de mujeres víctimas, en este sentido la Subdirección de Valoración y Registro de la Unidad para las Víctimas colabora en la priorización, seguimiento y valoración de las declaraciones<sup>377</sup>."

261. En cuanto a la administración de justicia en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la Comisión ha venido dando seguimiento<sup>378</sup> a las acciones tomadas por el Estado

---

<sup>372</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>373</sup> CICR, [Conflicto armado, violencia y retos humanitarios en Colombia](#), Informe anual 2017; Ver El Espectador, [Mujeres y niñas, las víctimas más vulnerables por cuenta de conflictos armados](#), 3 de diciembre de 2015.

<sup>374</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>375</sup> 31% dice que puede resolver el problema sola; 18% argumentó que los daños no fueron tan serios que ameritaran poner una denuncia; 17% teme a recibir más agresión de parte del agresor; 13% se siente avergonzada o humillada al poner una denuncia; 10% manifiesta que no sabe a dónde acudir para hacer la denuncia; 7 % cree que estos episodios no se volverán a repetir; 7 % piensa que estas agresiones son parte de la vida normal; y 4 % manifiesta que no cree en la justicia colombiana. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>376</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>377</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>378</sup> CIDH, [Informe Anual 2016](#), abril de 2017, Capítulo V Colombia, párr. 261.

colombiano en seguimiento a los Autos 092 de 2008<sup>379</sup>, 098 de 2013<sup>380</sup> y 009 de 2015<sup>381</sup> de la Corte Constitucional. En este sentido, la Defensoría del Pueblo informó que los altos niveles de impunidad continúan<sup>382</sup>. Asimismo, reportó como algunos de los desafíos: la falta de información clara y precisa<sup>383</sup>, la ausencia de una estrategia articulada integral, la diferencia de disposiciones según el actor armado en causa, la falta de garantías para la denuncia, la poca claridad en las rutas de atención a las víctimas y el débil acompañamiento jurídico<sup>384</sup>. Por su parte, la Casa de la Mujer informó que las entidades encargadas de la reparación integral de las mujeres víctimas reconocidas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados no contarían con información clara y precisa sobre sus casos. Para el 17 de julio de 2017, la Unidad para las Víctimas- afirmaba tener 1.190 mujeres identificadas que ya se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas, y de las cuales 1.103 habían sido ubicadas; sin embargo, estas cifras no estarían en concordancia con las cifras de las que dispone la Mesa de Seguimiento y con los documentos elaborados por la Casa de la Mujer<sup>385</sup>.

262. Al respecto, el Estado precisó que se debe considerar que las fuentes de información arriba citadas tienen un carácter diferente y la procedencia, metodologías de recopilación, periodicidad y demás variables que cada una de las fuentes citadas ha utilizado impacta en los resultados de la información<sup>386</sup>.

263. Es de destacar que en julio, en la audiencia ante la CIDH sobre graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz<sup>387</sup>, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron sus inquietudes sobre la impunidad generalizada respecto a los autores de crímenes ocurridos en el contexto del conflicto armado, en especial de grupos paramilitares. Como ejemplo indicaron que de un total de 456 casos de violencia sexual cometida durante el conflicto, 74% están en investigación, 4.7% fueron archivados o cuentan con resoluciones inhibitorias, 16.2% no tuvieron investigación reportada, 2% tienen acusación y solo 1.1% cuentan con sentencias<sup>388</sup>.

264. En relación a la formulación del Protocolo de Investigación y judicialización de la violencia sexual adoptado por la FGN en 2016, la Comisión saluda la incorporación de un enfoque de género a sus actividades investigativas. Adicionalmente, el Estado informó que el Plan Estratégico 2016-2020 “Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente” establece como una de las cinco prioridades en la investigación y

<sup>379</sup> La Corte Constitucional constató que la violencia sexual en el conflicto armado ha constituido un riesgo de género específico y ha tenido características de ser “habitual, extendida, sistemática e invisible”. La Corte ordenó una serie de medidas orientadas a superar la impunidad y las barreras identificadas en dicho auto, de tal forma que se incluyera la respuesta al fenómeno al más alto nivel de prioridad. Corte Constitucional, [Auto No. 092](#), 14 de abril de 2008.

<sup>380</sup> Sentencia de la Corte Constitucional en Materia de Desplazamiento Forzado: Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada. Corte Constitucional, [Auto No. 098](#), 21 de mayo de 2013.

<sup>381</sup> La Corte Constitucional estudió el cumplimiento del Auto 092 y constató la continuidad de los hechos y riesgos constitutivos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y reiteró que la violencia sexual es una práctica utilizada por todos los actores, incluyendo paramilitares, guerrillas, Fuerza Pública y bandas criminales. La Corte afirmó que la violencia sexual no habría sido una práctica casual ni aislada, sino por el contrario, fue producto de los incentivos y las sanciones deliberadas de las altas cúpulas o jerarquías de las organizaciones hacia la totalidad de sus combatientes. Corte Constitucional, [Auto No. 009](#), 27 de enero de 2015.

<sup>382</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>383</sup> Casa de la Mujer, Cuarto seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones Informe Verdad, Justicia y Reparación Colombia, Comunicación en respuesta al proyecto de capítulo V del Informe Anual 2017 de la CIDH, 25 de agosto de 2017.

<sup>384</sup> SISMA Mujer, [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015](#), Mesa de Seguimiento de los Autos 092 y 009, marzo de 2016.

<sup>385</sup> Casa de la Mujer, Cuarto seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones Informe Verdad, Justicia y Reparación Colombia, Comunicación en respuesta al proyecto de capítulo V del Informe Anual 2017 de la CIDH, 25 de agosto de 2017.

<sup>386</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>387</sup> CIDH, [Audiencia sobre investigaciones de graves violaciones de derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz](#), 23 de octubre de 2017.

<sup>388</sup> CIDH, [Audiencia sobre JEP y responsabilidad de terceros](#), 7 de julio de 2017.

judicialización, combatir la violencia, particularmente el homicidio doloso, la violencia sexual y la violencia intrafamiliar<sup>389</sup>. En este sentido, la Comisión llama al Estado a continuar estos esfuerzos y a implementar efectivamente la normatividad desarrollada.

265. Al mismo tiempo, ante la persistencia de estos desafíos en la justicia y de las altas tasas de impunidad, la CIDH reitera sus recomendaciones y llama al Estado a tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a dichos Autos y a continuar los esfuerzos en materia de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violaciones de sus derechos humanos en el marco del conflicto armado. Asimismo, la Comisión reitera el deber del Estado de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y la importancia de redoblar esfuerzos en la lucha contra la impunidad en relación al avance de investigaciones que redunden en una sanción efectiva de los responsables y reparación integral para las víctimas. La Comisión a su vez exhorta al Estado a adoptar acciones educativas con perspectiva de género para prevenir futuros actos de violencia y discriminación contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

266. Es de anotar que en sus observaciones al proyecto de este informe el Estado indicó que el Ministerio de Educación Nacional elaboró un documento pionero en América Latina, sobre Lineamientos de Política de Educación Superior Inclusiva, en el que se establece una estrategia que permite pensar en un modelo educativo abierto y generoso que atiende la diversidad en el acceso, permanencia y las condiciones de calidad y atención de las poblaciones de especial protección constitucional, apostando al cierre de brechas. Asimismo, informó sobre el desarrollo del Índice de Inclusión para Educación Superior como una herramienta para afrontar el reto de un sistema de educación superior inclusivo<sup>390</sup>.

267. Según el RUV, del total de 8.504.127 víctimas registradas por todos los hechos de violencia en todo el territorio nacional, 4.064.710 son mujeres<sup>391</sup>. En 2017 se han seguido registrando casos de hechos violentos contra mujeres, especialmente casos de amenazas, violencia sexual, homicidios y desplazamiento<sup>392</sup>. Según la información aportada por la Casa de la Mujer, la situación en el Cauca es un ejemplo de la persistencia de la violencia contra las mujeres. Informó que en este departamento han aumentado las amenazas contra mujeres líderes -en su mayoría víctimas del conflicto- y contra sus organizaciones por parte, presuntamente, de disidentes de las FARC o de grupos post-desmovilización del paramilitarismo<sup>393</sup>.

268. Como lo indica la información aportada por la sociedad civil, las mujeres identifican de manera reiterada y con preocupación, potenciales situaciones de riesgo de violencia sexual en los territorios

<sup>389</sup> Según información aportadas por el Estado, las metas a 2020 planteadas en el Plan en lo relativo a los temas de violencia basada en género incluyen: (i) Duplicar la tasa de imputaciones del homicidio doloso manteniendo el mismo nivel de tasa de condena, (ii) Duplicar la tasa de imputaciones y la tasa de condenas de la violencia sexual, (iii) Duplicar la tasa de imputaciones de la violencia intrafamiliar, (iv) Reducir a la mitad las noticias criminales efectivas por homicidio de víctimas que en el pasado denunciaron violencia intrafamiliar o violencia sexual. Además, en la implementación de la Ley 1719 de 2014 y de la Ley 1761 de 2015, se han consolidado estrategias por parte del ente investigador: como la divulgación, socialización y seguimiento de las leyes en los territorios en donde la Fiscalía tiene presencia; Formación en relación con técnicas de investigación judicial con perspectiva diferencial, para la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno colombiano y el feminicidio; Investigación con metodología diferencial. Además, en atención a lo normado en el artículo 205 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 17 de la Ley 1719 de 2014, las investigaciones que involucren este tipo de violencia se deben iniciar de manera inmediata, oficiosamente y como acto urgente, sin perjuicio del tiempo de ocurrencia o el escenario de perpetración. Adicionalmente, las investigaciones se deberán adelantar en un plazo razonable, atendiendo las recomendaciones que para su conducción y apreciación de las pruebas dispone el artículo 19 de la citada Ley y utilizando herramientas de investigación contextual. Asimismo, se han consolidado equipos especializados de apoyo y asistencia técnica a casos de Violencia Sexual fuera y dentro del conflicto armado y feminicidio en las Direcciones Seccionales de Fiscalías. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759, 29 de agosto de 2017.

<sup>390</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>391</sup> Registro Único de Víctimas (RUV), [Reporte General](#), 1º de agosto de 2017. Para mayor detalle ver República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>392</sup> RUV, [Enfoque Diferencial: Mujeres y Hechos Violentos](#), 1º de agosto de 2017.

<sup>393</sup> Casa de la Mujer, Cuarto seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones Informe Verdad, Justicia y Reparación Colombia, Comunicación en respuesta al proyecto de capítulo V del Informe Anual 2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 25 de agosto de 2017.

con ZVTN o marcados por lógicas extractivistas o por la inexistencia o precariedad de la institucionalidad estatal<sup>394</sup>. En este sentido, la Comisión reitera su llamado al Estado a adoptar las medidas necesarias para fortalecer la institucionalidad y proteger los derechos humanos de las mujeres, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad, por medio de medidas de prevención y de protección en las zonas del país más afectadas por el conflicto y en aquellas que han sido dejadas por las FARC (ver *supra* III. A.).

269. Respecto a las afectaciones dirigidas contra mujeres y niñas, la MAPP/OEA reiteró que continúan actos deliberados de violencia basada en género, en el marco del conflicto armado<sup>395</sup>. Señaló que estas afectaciones se relacionan con actos de violencia sexual, instrumentalización, amenazas, desplazamientos forzados y asesinatos selectivos. Añadió que las dinámicas que generan una liquidez económica en las comunidades, generan un incremento de la presencia de hombres en los territorios, acentuando el riesgo de que ocurran hechos de violencia dirigidos contra mujeres y niñas. Como ejemplo, indicó que en algunos territorios, el Clan del Golfo ha priorizado el reclutamiento e involucramiento de mujeres en sus estructuras armadas ilegales, para desarrollar diferentes acciones ilegales que van desde proveer de información, hasta actuar como jefe de grupos sicariales, pasando por el lavado de activos, entre otros.

270. Al respecto, el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos reportó que en lo corrido del año de 335 casos de dichas agresiones el 24% ha sido contra mujeres, lo cual refleja su afectación en el contexto de la disputa territorial entre actores armados ilegales y las dinámicas de la presencia de disidencias de las FARC, en especial en territorios de cultivos de uso ilícito<sup>396</sup>.

271. Por otro lado, se resalta que las mujeres rurales no han sido ajenas al conflicto armado, quienes se han visto afectadas por el despojo y el abandono forzado de sus tierras. De acuerdo a las estadísticas de la Unidad para las Víctimas, de las 8.270.812 víctimas registradas, el 50% son mujeres<sup>397</sup>. La corporación Yira Castro informó a la CIDH sobre la situación de las mujeres rurales en temas como el acceso a la tierra. Indicó que de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario de 2015, cerca del 45% de la población rural son mujeres, siendo ellas las más pobres de todo el sector, a pesar de que el 36,6% de la producción agrícola del país está en sus manos. Asimismo, considera que en el Acuerdo de Paz el enfoque de género “no va más allá del lenguaje incluyente”, sin que existan medidas reales y efectivas que propendan por la reconstrucción de los proyectos de vida de las mujeres que se dedican a este tipo de actividades<sup>398</sup>.

272. Asimismo, esta corporación indicó a la CIDH que el punto 1 del Acuerdo de Paz sobre reforma rural contiene 31 disposiciones específicas en materia de enfoque de género, que deberían apuntar a desarrollar medidas que garanticen a las mujeres el cierre de brechas históricas, progresividad en la tenencia, uso y propiedad de la tierra, los derechos asociados a la misma y reconocimiento de la economía del cuidado. Señaló que de los 10 Decretos Ley expedidos, solo 4 contienen dicho enfoque, pero ninguna de las medidas ha ido más allá de lo enunciativo y de la transversalización a través de los principios rectores de cada Ley o Decreto<sup>399</sup>. Al respecto, señala además la necesidad de una partida presupuestal suficiente para la implementación de políticas públicas de género y que se formulen indicadores que midan la implementación

<sup>394</sup> Casa de la Mujer, Cuarto seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones Informe Verdad, Justicia y Reparación Colombia, Comunicación en respuesta al proyecto de capítulo V del Informe Anual 2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 25 de agosto de 2017.

<sup>395</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

<sup>396</sup> SIADDH, Informe enero a junio de 2017. Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>397</sup> Unidad para las Víctimas cifras a 1º de diciembre de 2017. Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>398</sup> Considera que la única medida de género específica que establece el PNIS ordena que serán las mujeres las titulares del cobro de los auxilios económicos, sin que esto garantice que los dineros sean invertidos en sus necesidades. Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>399</sup> Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

de las políticas públicas de género con indicadores de impacto y/o resultado de la eficacia de estas en la reconstrucción de los proyectos de vida de las mujeres rurales afectadas por el conflicto<sup>400</sup>.

273. La Comisión saluda los esfuerzos realizados por integrar, a través de ocho ejes temáticos<sup>401</sup> la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz y por la participación de organizaciones de mujeres en el proceso<sup>402</sup>. De igual manera, la Comisión reconoce el trabajo realizado para integrar un enfoque diferenciado en la JEP<sup>403</sup>, con miras a aplicarlo a todas las fases y procedimientos del sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto<sup>404</sup>. Asimismo, la Comisión reitera que reconoce el esfuerzo de Colombia en promover la participación de mujeres en la conformación de Salas de Justicia y del Tribunal para la Paz y en las instancias relativas a la JEP y al Sistema Integral (ver *supra* III). El hecho que el 53% de los integrantes del Tribunal y Salas de la JEP sean mujeres<sup>405</sup>, constituye un paso fundamental para integrar la perspectiva de género en la institucionalidad de paz colombiana<sup>406</sup>.

274. El Estado informó sobre los avances en la conformación de la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final<sup>407</sup> en el marco de la CSIVI. Asimismo, la Comisión aprecia que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), junto con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, elaboró el documento titulado “Las Mujeres como Protagonistas en la Construcción de la Paz”, que constituye una guía práctica para la implementación del Acuerdo de Paz, el cual resalta el protagonismo de las mujeres en la construcción de la paz y la forma cómo se incluyó el enfoque de género en cada uno de los puntos del Acuerdo proponiendo acciones específicas para las mujeres<sup>408</sup>.

275. Asimismo, informó de los alcances de la estrategia interinstitucional implementada de lucha contra la impunidad y atención integral a las víctimas de violencia basada en género en el marco del conflicto armado. Esta estrategia, denominada “Red Construyendo para la Garantía de los derechos de las Mujeres”, ha surgido de la necesidad de articular las estrategias de atención a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual

<sup>400</sup> Corporación Yira Castro, comunicación a la CIDH de 18 de diciembre de 2017.

<sup>401</sup> En el Acuerdo de Paz, ocho ejes temáticos integran el enfoque de género: en el acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones con los hombres; en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa del sector rural; en la promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación y toma de decisiones y resolución de conflictos y en la participación equilibrada de las mujeres en las instancias de decisión creadas en los acuerdos; en términos de medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; en temas de acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, evidenciando las formas diferenciales en que el conflicto afectó a las mujeres; en el reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; en la gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para su participación política y social; y en la implementación de Sistemas de información desagregados. Humanas, [Cinco Claves para un Tratamiento Diferencial de la Violencia Sexual en los Acuerdos sobre la Justicia Transicional en el Proceso de Paz](#), septiembre de 2016.

<sup>402</sup> El País, [Colombia, un proceso de paz con perspectiva de género](#), 21 de septiembre de 2016.

<sup>403</sup> Congreso de la República, [Acto Legislativo 01 de 2017: “De las normas para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”](#), 4 de abril de 2017.

<sup>404</sup> Alianza Cinco Claves (Red Nacional de Mujeres, Corporación Humanas y Corporación Sisma Mujer), Situación de los Derechos de las Mujeres en el marco del Proceso de Paz de Colombia, solicitud de audiencia en el marco del 165 Periodo de Sesiones de la CIDH, 2 de agosto de 2017.

<sup>405</sup> Comité de Escogencia, [Comunicado 18](#), 26 de septiembre de 2017.

<sup>406</sup> PNUD Colombia, [El PNUD celebra el proceso de selección de integrantes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición](#), 26 de septiembre de 2017.

<sup>407</sup> En este ejercicio participaron 818 organizaciones de mujeres que respondieron a la convocatoria para la postulación de ternas territoriales y duplas nacionales. Esta instancia especial y contó con el acompañamiento de la CPEM y del Ministerio del Interior, así como de la Procuraduría General de la Nación como garante de las jornadas que se realizaron en cada departamento. También hicieron presencia en dichos espacios, ONU Mujeres, la Embajada de Suecia y la Federación Internacional de Mujeres (FEDIM). En los meses de abril y de mayo de 2017 se realizaron 32 asambleas departamentales, con postulaciones por parte de 29 departamentos. A nivel nacional se realizaron 2 jornadas informativas dirigidas a organizaciones de mujeres y de sectores LGBTI, de las cuales se postularon 6 duplas de mujeres y 1 dupla de organizaciones LGBTI. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>408</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

en el marco del conflicto y de fortalecer las instituciones territoriales en este tema<sup>409</sup>. La Comisión alienta al Estado a continuar sus esfuerzos y a implementar concretamente las dos líneas de trabajo identificadas para fortalecer los procesos organizativos de las mujeres, por un lado; y para orientar el trabajo de servidores públicos, por otro.

276. El Estado ha informado también de los avances relativos a la Política de Equidad de Género (CONPES 161) y de la Política para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado (CONPES 3784) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. La CPEM propuso un mecanismo de participación de las organizaciones de mujeres y de mujeres víctimas en el proceso de evaluación y seguimiento de las referidas políticas. La Comisión toma nota de los esfuerzos realizados para recibir los aportes de las mujeres y de sus organizaciones e incorporarlos a los nuevos planes de acción, a fin de fortalecer una atención adecuada. El Estado ha informado también sobre las actividades de formación realizadas por la CPEM para incluir acciones concretas en los planes de desarrollo territoriales orientados a conseguir condiciones de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, y para fortalecer los espacios de participación de las mujeres en el seguimiento al marco normativo nacional<sup>410</sup>.

277. En términos de salud pública y violencia de género el Estado informó sobre los avances realizados en el desarrollo del marco normativo, conceptual y operativo del Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE), el cual permite unificar conceptos y variables para el análisis de violencia de género realizado a partir de diferentes fuentes de información<sup>411</sup>.

278. En lo relativo a medidas de reparación, la Comisión reconoce los esfuerzos realizados por el Estado, y a la vez subraya los lentos avances logrados en la materia. La Unidad para las Víctimas ha generado espacios de construcción, diálogo y fortalecimiento de los proyectos de vida de mujeres víctimas desde un enfoque de derechos humanos por medio de una estrategia de reparación integral desarrollada en tres etapas: el registro con orientación y atención psicosocial; asesoría financiera y garantía de sus derechos; intercambio de saberes y lo relacionado con actos simbólicos. Al respecto, se ha informado a la CIDH sobre vacíos que siguen existiendo en cuanto a atención individual a víctimas y su acompañamiento psicológico. Se indicó que de los 1.033 casos de violencia sexual identificados y priorizados por la Corte Constitucional y según reportes del Ministerio de Salud, 884 mujeres recibieron en algún momento atención en salud física, y solo 78 (8,6%) recibieron atención por salud mental y psicosocial, un aspecto fundamental en este tipo de violencia<sup>412</sup>. En lo relacionado con la indemnización, según información aportada por la Defensoría del Pueblo, solo 436 mujeres han recibido indemnización, de las cuales, 122 han tenido algún tipo de acompañamiento<sup>413</sup>.

279. Al respecto, el Estado informó que la atención de mujeres víctimas de cualquier forma de violencia en el ámbito de la salud incluye el derecho a recibir atención integral en salud física y mental y que el Ministerio de Salud y Protección Social, formalizó la Política de Atención Integral en Salud, la cual contempla un componente estratégico que determina las prioridades del sector salud en el largo plazo y un componente operativo, relativo al Modelo Integral de Atención en Salud. Indicó que una de las acciones desarrolladas para la implementación del Modelo, son las Rutas Integrales de Atención en Salud. Al respecto, señaló que se han certificado más de 4.420 profesionales en salud que atienden víctimas de Violencia Sexual de las Direcciones Territoriales de Salud, EPS e IPS. Asimismo, resaltó que en cumplimiento de la Ley de Víctimas, a través del PAPSIVI, se ha brindado atención psicosocial a más de 314.921 víctimas, de las cuales 197.496 son mujeres<sup>414</sup>.

280. La Comisión saluda que como parte del Sistema Integral, se establezca el compromiso del Estado por la reparación integral, con un enfoque de género y territorial, que contempla el tema de salud, con

<sup>409</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>410</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>411</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759, 29 de agosto de 2017.

<sup>412</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>413</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>414</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

un énfasis especial en las víctimas de violencia sexual. La Comisión ha venido dando seguimiento a la implementación del Protocolo de Atención en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, establecido por la Sentencia C-754/15 de la Corte Constitucional<sup>415</sup> y continúa recibiendo información acerca de las barreras de acceso a servicios de salud, recuperación física y emocional que hacen parte del proceso de reparación integral de víctimas de violencia sexual. Se ha informado a la CIDH sobre la poca disponibilidad de información por parte de las víctimas; la dificultad por la ausencia de personal cualificado y de recursos para el funcionamiento de los establecimientos de salud; la baja oferta hospitalaria; así como las dificultades para recibir atención gratuita, de calidad y humanizada<sup>416</sup>. Asimismo, reportes de la sociedad civil llaman la atención de la Comisión sobre la necesidad de mejorar la articulación entre los dispositivos previstos por la Unidad de Víctimas y la ruta de atención del Ministerio de Salud<sup>417</sup>. En este sentido, la Comisión llama al Estado a asegurar el acceso a las mujeres, gratuito y sin discriminación, a servicios de salud física y mental especializados, que tengan en cuenta los impactos diferenciados del conflicto armado sobre la vida y cuerpo de las mujeres, en especial en las regiones tradicionalmente dominadas por los actores armados, como forma de reparación y rehabilitación de sus derechos fundamentales.

281. En lo relativo a la implementación de campañas de difusión y comunicación destinadas al público en general sobre el respeto y promoción de los derechos de las mujeres, la Comisión toma nota de manera positiva de las actividades de diversas instituciones públicas, incluyendo sus alianzas con cadenas de TV y radio privadas, para la difusión de comerciales sobre los derechos de las mujeres, la conmemoración de fechas simbólicas y de la realización de diversas campañas a nivel nacional y local. Además, según información aportada por el Estado, la CPEM ha seguido desarrollando estrategias pedagógicas y de comunicación promocionando los derechos de las mujeres y los dispositivos para su protección. Igualmente, el Estado ha informado acerca del desarrollo de servicios gratuitos y en línea como la aplicación *LegalApp*<sup>418</sup> y el portal SUIN-Juriscal<sup>419</sup>, para mejorar y facilitar el acceso a servicios de justicia y el conocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha subrayado que, si bien existen esfuerzos para la visibilización de los derechos de las mujeres, éstos no lograrían aún la fuerza que se requiere<sup>420</sup>. En este sentido, la Comisión recuerda que la prevalencia de estereotipos machistas representa una forma de discriminación contra las mujeres y contribuye a la normalización de la violencia contra ellas y reitera su llamado al Estado colombiano a erradicar los estereotipos de género y a continuar sus esfuerzos en la promoción y visibilización de los derechos de las mujeres.

282. La Comisión saluda los esfuerzos del Estado por integrar el enfoque diferencial étnico y de género, a los dispositivos del proceso de construcción de la paz en Colombia. Al respecto, el Estado informó que la CPEM tradujo en las lenguas Tukano, Shikuanai y Emperara Siapidara, algunos apartes de las políticas públicas y normas existentes a favor de las mujeres; proceso que implicó un diálogo y su socialización con organizaciones y comunidades indígenas, contando con mujeres indígenas en su mayoría<sup>421</sup>.

<sup>415</sup> CIDH, [Informe Anual 2016](#), abril de 2017, Capítulo V Colombia, párr. 262.

<sup>416</sup> Alianza por la Salud de las Mujeres, solicitud de audiencia Rehabilitación y la atención en salud de mujeres víctimas de violencias, en especial de violencia sexual, en el escenario de implementación del Acuerdo Final en Colombia, en el marco del 165° Período de Sesiones de la CIDH, 26 de julio de 2017.

<sup>417</sup> De la labor que realiza la UARIV, se tiene conocimiento que del total de mujeres víctimas identificadas en los Autos, tan sólo el 2% ha accedido a la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) por modalidad individual y el 19.2% por modalidad grupal. Por su parte, el Ministerio de salud reporta a febrero de 2017 que el 13% del total de mujeres víctimas ha accedido a atención psicosocial, por medio del programa de Atención psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Casa de la Mujer, Cuarto seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones Informe Verdad, Justicia y Reparación Colombia, Comunicación en respuesta al proyecto de capítulo V del Informe Anual 2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 25 de agosto de 2017.

<sup>418</sup> Herramienta tecnológica de consulta gratuita, que ofrece información sobre cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la Justicia. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>419</sup> El portal SUIN-Juriscal (Sistema Único de Información Normativa) brinda información jurídica a la ciudadanía de forma gratuita (leyes, decretos y jurisprudencia constitucional). SUIN- Juriscal ha dispuesto un criterio de búsqueda avanzada sobre el tema de la violencia y la discriminación contra la mujer. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017

<sup>420</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>421</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

283. Con respecto al marco jurídico y programas de desmovilización, la Comisión reitera su reconocimiento los esfuerzos realizados por todas las partes negociadoras para incluir una perspectiva de género en el Acuerdo de Paz, dada la alta participación de mujeres combatientes durante el conflicto y las necesidades específicas que tienen en el marco del proceso de desmovilización. Según las cifras comunicadas por la ARN, de las 50.706 personas que han ingresado al proceso de desmovilización, 6.775 (13.4%) son mujeres. Al respecto, el Estado informó que la ARN, a través de su estrategia de Género y Plan de Transversalización, se ha propuesto incorporar el enfoque de género a la Ruta de Reintegración y para lograrlo, ha venido proporcionando a los profesionales reintegradores los elementos necesarios para acompañar a las mujeres en su plan de trabajo<sup>422</sup>.

284. La Defensoría del Pueblo, por su parte considera que la implementación concreta del enfoque diferenciado presenta múltiples desafíos. Por ejemplo, en el Decreto 154 de 2017 con el que se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo de Paz, aunque hace referencia a la participación efectiva de las mujeres, en su conformación no se incluye representación de las organizaciones de mujeres. Por otra parte, considera que en la Ley de Amnistía no es clara la inclusión de un enfoque de género, ni para las mujeres excombatientes ni para las víctimas<sup>423</sup>.

285. Atendiendo a esta información, la Comisión valora una vez más los esfuerzos realizados por el Estado y lo llama a redoblar esfuerzos a fin de fortalecer su respuesta judicial sobre casos de violencia sexual; así como los medios de protección de las mujeres defensoras de derechos humanos; y de atención y reparación integral a las mujeres víctimas.

## 5. Periodistas y comunicadores sociales<sup>424</sup>

- Siga adoptando mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra los y las comunicadoras, incluyendo la condena pública a todo acto de agresión, el entrenamiento y capacitación a los funcionarios públicos y en especial de las fuerzas policíacas o de seguridad y, si fuere necesario, la expedición de guías de conducta o directrices de respeto a dicho derecho.
- Recopile estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.
- Realice investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social. Lo anterior supone la existencia de cuerpos y protocolos especiales de investigación, así como la definición y el agotamiento de hipótesis criminales relacionadas con el ejercicio profesional de la persona agredida.
- Juzgue por tribunales imparciales e independientes, dentro de los estándares establecidos por el derecho internacional, a los responsables de los crímenes cometidos como retaliación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y repare adecuadamente a sus víctimas y familiares.

286. La Comisión ha expresado de forma reiterada su preocupación frente a los asesinatos y agresiones cometidos contra periodistas y comunicadores sociales por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión<sup>425</sup> y ha señalado el efecto amedrentador y disuasivo generado por los referidos ataques. Las agresiones cometidas contra periodistas y trabajadores de medios,

<sup>422</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759, 29 de agosto de 2017.

<sup>423</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>424</sup> La elaboración de este subtítulo fue encomendada por la CIDH a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>425</sup> CIDH, [Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013. Párr. 924.

constituye la peor forma de censura y atenta contra el derecho de las sociedades y los ciudadanos a buscar y recibir información de cualquier tipo<sup>426</sup>.

287. En este sentido, la Comisión valora que durante el año 2016 no se hayan reportado casos de asesinato de periodistas vinculados al ejercicio profesional y observa con preocupación el homicidio de una periodista ocurrido durante 2017 que está siendo investigado. La Comisión observa que persisten desafíos en materia de libertad de expresión. La violencia, secuestros y las amenazas contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación siguen ocurriendo; durante 2017 también se registraron diversos episodios de declaraciones estigmatizantes contra periodistas y que tuvieron como protagonistas a funcionarios públicos en cargos electivos. Asimismo, de acuerdo con la información disponible, algunos de los episodios de agresión contra periodistas habrían sido protagonizados por agentes de la fuerza pública durante coberturas de hechos de interés público. Además, persisten obstáculos en la investigación de las agresiones y amenazas.

288. La Comisión y su Relatoría Especial reconocen los avances durante 2017 en la investigación y administración de justicia vinculados a casos puntuales de homicidios y otros crímenes contra periodistas en Colombia. Sin embargo, reiteran su preocupación por los altos índices de impunidad que persisten con relación a las decenas de asesinatos ocurridos en las últimas dos décadas y centenares de otras agresiones, así como la extensión de los juicios y toma nota de las omisiones denunciadas en la sustanciación de los mismos. Del mismo modo valora los esfuerzos reflejados en el mantenimiento del programa de protección de periodistas y defensores de derechos humanos, sin perjuicio de la información recibida de parte de la sociedad civil sobre la existencia de dificultades en la implementación y seguimiento de las medidas de protección dispuestas.

289. La Comisión y su Relatoría Especial destacan la especial coyuntura que vive Colombia para fortalecer la paz y su democracia a partir del Acuerdo Final de Paz alcanzado en 2016, incluyendo la implementación de aquellas medidas acordadas para fortalecer los derechos de libre expresión, asociación y reunión, y los derechos políticos en general. Al mismo tiempo toman nota de los planteos de la sociedad civil con relación a la importancia de que el diseño y funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y los demás mecanismos que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, reparación y no Repetición, incorpore estándares de transparencia que garanticen el derecho a la información y a la reconstrucción de la verdad y la memoria a la que tienen derecho las víctimas y la sociedad en su conjunto. Asimismo, recuerdan la importancia de que estos distintos mecanismos aborden el impacto que ha tenido el conflicto para la libertad de expresión, los periodistas y medios de comunicación, como pilar fundamental del sistema democrático<sup>427</sup>.

## 1. Protección de periodistas

290. Más de una década atrás Colombia fue uno de los países más peligrosos para el ejercicio del periodismo en el hemisferio, época en la que fueron asesinados decenas de periodistas en vinculación con el ejercicio del oficio<sup>428</sup>. Resulta alentador que los casos de asesinatos hayan disminuido en los últimos años y se hayan implementado políticas públicas para proteger a comunicadores en riesgo. No obstante, y en lo que respecta al año 2017, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recibió con preocupación información que indica que el 8 de octubre la periodista radial Efigenia Vásquez Astudillo fue asesinada en la región del Cauca, departamento de Colombia. De acuerdo con la información disponible, la comunicadora de la emisora

<sup>426</sup> CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia.). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr.1.

<sup>427</sup> Proyecto Antonio Nariño (PAN). [Los retos para el acceso a la información en la implementación del Acuerdo Final entre el Gobierno y las Farc](#). Abril de 2017. Pág. 15 y 30; FLIP. [Agenda de libertad de prensa y Paz: cómo implementar los acuerdos de paz en clave de libertad de expresión](#). Noviembre de 2016. Pág. 37.

<sup>428</sup> De acuerdo con el informe, entre diciembre de 1977 y agosto de 2015 fueron asesinados 152 periodistas en Colombia por razón de su oficio. CIDH. [Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2016](#). Capítulo II (Situación de la Libertad de Expresión en la Región). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17. Párr. 310). Ver además: [Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2016](#). Capítulo IV (Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión). Pág. 13.

indígena Renacer Kokonuko murió tras recibir impactos de bala durante un operativo policial de desalojo de comuneros del Pueblo Kokonuko que protestaban en Puracé, departamento del Cauca<sup>429</sup>. Mediante un comunicado emitido el mismo día, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) indicó que la periodista fue asesinada por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía. Distintas organizaciones indicaron que la periodista se encontraba ejerciendo el oficio cuando ocurrieron los hechos<sup>430</sup>. Asimismo, la CIDH ha continuado documentando con preocupación durante 2017 múltiples casos de amenazas, agresiones y hostigamiento a periodistas como una retaliación a su trabajo.

291. El 5 de julio en el marco del 163 periodo de sesiones de la CIDH se realizó la audiencia pública “Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia”, en la que participaron representantes de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) y una delegación del Estado<sup>431</sup>. La organización peticionaria destacó el hecho de que a esa fecha no se habían registrado asesinatos en razón del ejercicio del oficio desde 2016, sin embargo, indicó que desde comienzos ese año hasta la fecha de la audiencia había registrado un saldo de 439 periodistas víctimas de agresiones. La sociedad civil aseguró que estos datos reflejan que aún “en Colombia hay zonas prohibidas” y un “escenario de autocensura” en esas regiones. De conformidad con esta información, en 71 casos la agresión estuvo a cargo de funcionarios públicos y en 39 de la fuerza pública<sup>432</sup>, lo cual reflejaría que los funcionarios públicos siguen siendo un factor que genera violencia contra periodistas y medios de comunicación, subrayó la organización. En el caso de la fuerza pública, la FLIP reconoció algunos esfuerzos por minimizar las regresiones contra la prensa, pero indicó que “sigue siendo un agresor recurrente” de los periodistas habiéndose registrados “casos graves” de impacto de bala del ejército contra periodistas que cubren protesta y medidas de incautación de equipos y material periodístico en coberturas. Por su parte, el Estado ratificó su compromiso con la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo en Colombia e informó sobre las medidas adoptadas para fortalecer los mecanismos de protección e investigación existentes, lo cual es abordado más adelante en este informe.

292. Asimismo, la CIDH y su Relatoría Especial toman nota de que el 27 de agosto el reportero gráfico Elmer Agudelo Vidales fue asesinado en la puerta de su casa en Palmira. La Policía local habría informado que el crimen no se vincularía al ejercicio del periodismo sino que estaría relacionado con un problema personal, previamente denunciado y ofreció recompensa para individualizar al autor o los autores del crimen. La Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER) instó a las autoridades a cargo de la investigación “a no desestimar la hipótesis de que su asesinato pueda estar relacionado con su ejercicio de reportería”<sup>433</sup>. Según la información disponible, en setiembre el presunto homicida del fotógrafo habría sido

<sup>429</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). [Asesinada joven comunicadora indígena del Pueblo Kokonuko](#). 8 de octubre de 2017. Pazífico Noticias /You Tube. 9 de octubre de 2017. [Efigenia Vásquez, comunicadora indígena de Coconuco, otra víctima del Estado](#); Comisión Nacional de Comunicación de y para Pueblos Indígenas – CONCIP de la Mesa Permanente de Concertación –MPC. [CONCIP-MPC denuncia, rechaza y demanda justicia ante el asesinato de la comunicadora Kokonuco Efigenia VásquezAstudillo](#). 11 de octubre de 2017; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). [Policía Nacional ataca a periodistas y es señalada de asesinar a comunicadora indígena](#). 9 de octubre de 2017; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [FLIP condena muerte de comunicadora indígena en el Cauca](#). 9 de octubre de 2017; Proclama. 9 de octubre de 2017. [Policía se pronuncia sobre muerte en Coconuco](#); El Espectador. 9 de octubre de 2017. [“Ignorantes, cobardes”: Onic a Esmad por muerte de periodista indígena](#); El Tiempo. 11 de octubre de 2017. [Periodista en Cauca murió por disparo de arma múltiple: Medicina Legal](#). FLIP. [Comunicadora indígena Efigenia Vásquez fue asesinada mientras realizaba labores como periodista](#). 25 de octubre de 2017.

<sup>430</sup> El 30 de octubre la Relatoría Especial emitió un comunicado expresando profunda preocupación por el asesinato e instando al Estado a conducir la investigación de estos hechos con la debida diligencia y sancionar a sus responsables. Ver: CIDH- RELE. [Comunicado de Prensa R171/17](#). 30 de octubre de 2017.

<sup>431</sup> CIDH. 163 Periodo de Sesiones. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017

<sup>432</sup> CIDH. 163 Periodo de Sesiones. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017 [Video. Infografía. Minuto 3:34]

<sup>433</sup> FECOLPER. Asesinan en Palmira al reportero gráfico Elmer Agudelo Vidales. 27 de agosto de 2017; FLIP. Colombia: Federación Internacional de Periodistas (FIP) lamenta asesinato de periodista en Palmira. 28 de agosto de 2017; El Tiempo. 3 de setiembre de 2017. La hipótesis sobre la muerte de reportero gráfico en Palmira; El Espectador. 29 de agosto de 2017. Inician investigaciones para identificar autores del asesinato del fotógrafo Elmer Agudelo.

detenido y cumpliría medidas de aseguramiento mientras continúa la investigación<sup>434</sup>. El Estado indicó que la investigación se encuentra activa<sup>435</sup>.

293. Los ataques con arma de fuego, amenazas e intimidaciones contra periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación se repitieron en distintas zonas del territorio colombiano durante 2017. De acuerdo con información de público conocimiento el 12 de enero los periodistas Cristian Herrera y Andrés González fueron atacados por desconocidos en Cúcuta, departamento de Norte del Santander mientras se desplazaban en un vehículo de la Unidad Nacional de Protección (UNP), ya que Herrera sería beneficiario del mecanismo de protección desde 2014. Pese a los disparos y golpes que recibió el vehículo todos resultaron ilesos<sup>436</sup>. El 27 de enero el periodista Edwin Montiel director de la emisora *Frontera Stereo* en Maicao, departamento de La Guajira fue víctima de un atentado cuando, al llegar a su casa desconocidos le dispararon impactando en varias ocasiones el vehículo. El comunicador, que resultó ileso, habría denunciado que el atentado estaría relacionado con su trabajo en la emisora y las denuncias que desde ahí realiza sobre seguridad pública en la región fronteriza con Venezuela<sup>437</sup>. El Estado informó al cierre de este informe, que el periodista seguía contando con medidas de protección<sup>438</sup>. El 13 de marzo la Federación Colombiana de Periodistas emitió una alerta denunciando las amenazas en razón de su actividad periodística recibidas por los periodistas Laura Toscani, María Bustamante, David Márquez y José Sarmiento, del departamento de Sucre y por el periodista Lucio Torres, de Cartagena, entre otros casos<sup>439</sup>. Según informó el Estado, se ha solicitado información adicional a los periodistas. El Estado también informó que Torres cuenta con medidas de protección<sup>440</sup>. El 14 de mayo el periodista Ricardo Ruidíaz habría recibido amenazas de muerte mientras se encontraba al aire su programa radial 'Rompecabezas arma corazones' en la emisora *Colmundo Radio*, en la ciudad de Bogotá. En los últimos meses el periodista habría denunciado los crímenes atribuidos al Clan del Golfo en contra de menores de edad, en especial niñas<sup>441</sup>. Asimismo, el 23 de noviembre personas desconocidas habrían lanzado una granada mientras el reportero ingresaba a su residencia en Bogotá a bordo del vehículo asignado para su protección. El artefacto no explotó ni se reportaron personas heridas. El periodista sostuvo que la actuación policial fue irregular ya que uno de los funcionarios policiales habría levantado la granada y brindado declaraciones públicas que serían inconsistentes: primero dijo que la granada era de juguete y luego que se trataba de una granada de aturdimiento<sup>442</sup>. El periodista cuenta con medidas de protección<sup>443</sup>. Por otra parte, el 7 de julio la periodista Claudia Gurisatti, directora de *Noticias RCN* y de *NTN24*, denunció haber sido víctima de una campaña de hostigamiento a través de redes sociales, que podría

<sup>434</sup> El País. Setiembre 2017. La investigación detrás de la captura de 'El Bimbo', presunto homicida de Élmer Agudelo.

<sup>435</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>436</sup> Reporteros sin Fronteras (RSF). [Colombia: Los periodistas Cristian Herrera y Andrés González logran escapar de un intento de asesinato](#). 14 de enero de 2017; Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA). [Comunicado: MAPP/OEA Rechaza atentado contra periodistas en Cúcuta](#). 14 de enero de 2017; FIP. [Colombia: ataque a periodistas con armas de fuego](#). 13 de enero de 2017.

<sup>437</sup> FLIP. [Periodista de Frontera Stereo fue víctima de un atentado en Maicao](#). 28 de enero de 2017. El Heraldo. 28 de enero de 2017. [Periodista de Maicao denuncia atentado en su contra](#); FECOLPER. [Impactan con arma de fuego vehículo en el que se movilizaba director de Frontera Stereo](#). 28 de enero de 2017.

<sup>438</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>439</sup> FECOLPER. [ARREMETIDA CONTRA LA PRENSA EN COLOMBIA: cinco \(5\) periodistas amenazados en el Caribe, una \(1\) periodista intimidada en Meta y tres \(3\) reporteros despojados de sus equipos de trabajo en Cauca](#). 13 de marzo de 2017; El Heraldo. 14 de marzo de 2017. [Reporteros de EL HERALDO en Sucre denuncian que recibieron amenazas](#); El Tiempo. 17 de marzo de 2017. [Periodista amenazado denunció a pastor Arrázola](#).

<sup>440</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>441</sup> FLIP. [Periodista de Colmundo Radio recibió amenazas mientras transmitía su programa en vivo](#). 16 de mayo de 2017; La FM. 15 de mayo de 2017. [Ricardo Ruidíaz, investigador de Colmundo, denunció supuestas amenazas por parte de Clan del Golfo](#).

<sup>442</sup> FLIP. [FLIP rechaza las constantes amenazas de las que ha sido víctima el periodista Ricardo Ruidíaz](#). 3 de noviembre de 2017; FLIP. [Periodista de Colmundo Radio recibió amenazas mientras transmitía su programa en vivo](#). 16 de mayo de 2017; La FM. 15 de mayo de 2017. [Ricardo Ruidíaz, investigador de Colmundo, denunció supuestas amenazas por parte de Clan del Golfo](#); FLIP. 23 de noviembre de 2017. [Lanzan granada a vehículo de periodista en Bogotá](#); NC Radio. 24 de noviembre de 2017. [Director de la Fundación Amigos Unidos denunció atentado en su contra](#); Radio Caracol. 24 de noviembre de 2017. [Director de una fundación fue víctima de un atentado en Bogotá](#).

<sup>443</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

poner en riesgo su integridad personal<sup>444</sup>. Asimismo, el Comité para la Protección de Periodistas (CPI) denunció que el documentalista y defensor de derechos humanos Bladimir Sánchez habría sido nuevamente amenazado durante 2017 en la madrugada del 30 de julio<sup>445</sup>. El periodista cuenta con medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección<sup>446</sup>. Por otra parte, el 23 de agosto, Mauricio Cardoso, periodista del periódico *Extra Caquetá* fue herido cuando se dirigía en moto hacia su casa en Florencia y tres hombres lo tumbaron de la moto, tras lo cual lo hirieron con un puñal. Los atacantes habrían dicho al periodista que le iban a asesinar “por sapo”. Uno de los hombres le habría apuntado al periodista con un arma de fuego amenazando con dispararle<sup>447</sup>. El Estado informó que el periodista contaría con medidas de protección<sup>448</sup>.

294. Durante el último año la Relatoría recibió con preocupación información sobre secuestros de periodistas en Colombia. El 17 de junio los periodistas holandeses Derk Johannes Bolt y Eugenio Ernest Marie Follender fueron secuestrados en Norte de Santander -región del Catatumbo- por el ELN. Los periodistas fueron liberados en la madrugada del día 24 del mismo mes y entregados a una comisión de la Defensoría del Pueblo. Según indicó la FLIP esta organización habría realizado cuatro secuestros en esta región a lo largo de los últimos tres años<sup>449</sup>. La Relatoría Especial documentó otras situaciones en las que se indicó la participación del ELN. Tal es el caso de los periodistas del diario *El País* Hugo Mario Cárdenas López, quien el Estado informó que contaría con medidas de protección<sup>450</sup>, Oswaldo Paéz Fonseca y Octavio Villegas Salinas, quienes habrían sido intimidados el 9 de marzo por personas portando armas durante una cobertura en zona rural del municipio del Tambo, departamento del Cauca, y a quienes se les habrían retenido los equipos periodísticos<sup>451</sup>. Asimismo, de acuerdo con la información disponible el 28 de marzo habría circulado una comunicación atribuida a la guerrilla del ELN, en la cual se hacían señalamientos en contra de la emisora del departamento de Arauca *La Voz del Cinaruco* y contra el portal *La Silla Vacía*<sup>452</sup>. El Estado informó que varios periodistas de *La Voz del Cinaruco* se encuentran bajo protección<sup>453</sup>.

295. En este periodo la Relatoría Especial también dio seguimiento al clima de hostilidad contra la prensa, caracterizado por declaraciones estigmatizantes contra periodistas, emitidas por altos funcionarios públicos. Por ejemplo, el 1º de junio de 2017 el subsecretario del Senado Saúl Cruz denunció ante el plenario

<sup>444</sup> “Gracias a los muchos que me apoyan en este momento de matoneo en redes. Quienes me estigmatizan con mentiras ponen en peligro mi integridad”. Cuenta de Twitter de Claudia Gurisatti @CGurisattiNTN24. [7 de julio de 2017](#); El Espectador. 7 de julio de 2017. [Claudia Gurisatti denuncia "momento de matoneo en redes"](#).

<sup>445</sup> Comité para la Protección de los Periodistas (CPI) – *Committee to Protect Journalists* ([CPI. Documentalista colombiano recibe reiteradas amenazas de muerte](#)). 1 de agosto de 2017; CIDH. Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17 15 de marzo 2017. Párr. 318.

<sup>446</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>447</sup> Asociación de trabajadores de los medios de comunicación del Caquetá (ASOTMEC). [Comunicado de prensa](#). 24 de agosto; FLIP. [La FLIP condena el grave ataque del que fue víctima periodista del Extra Caquetá](#). 25 de agosto de 2017; La Silla Vacía. 10 de setiembre de 2017. [Lo que callan los periodistas de Caquetá](#).

<sup>448</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>449</sup> FLIP. [La FLIP espera condenas ejemplares para el ELN por el secuestro de los periodistas holandeses](#). 24 de junio de 2017; FECOLPER/ [Facebook](#). 19 de junio de 2017; Colombia Estéreo. 22 de junio de 2017. [Federación de Periodistas pide inmediata liberación de secuestrados por el Eln](#). RSF. [RSF pide la liberación inmediata de dos periodistas holandeses retenidos por el ELN en Colombia](#). 21 de junio de 2017; El Espectador. 24 de junio de 2017. [Periodistas holandeses fueron liberados](#); El Tiempo. 24 de junio de 2017. [Periodistas holandeses liberados por ELN dicen estar bien](#).

<sup>450</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>451</sup> El País. 9 de marzo de 2017. [El País rechaza agresión del ELN a dos de sus periodistas](#); El Espectador. 23 de marzo de 2017. [“Pensamos que nos iban a fusilar”: periodista de El País retenido por el ELN](#); Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). [Condena la SIP agresión e intimidación a periodistas en Colombia y México y ciberataque en Venezuela](#). 10 de marzo de 2017; FLIP. [Hombres identificados como miembros del ELN hostigaron a periodistas en Cauca](#). 9 de marzo de 2017; Fecolper. [Obstruyen el trabajo periodístico y roban elementos de prensa a reporteros del Diario El País de Cali](#). 10 de marzo de 2017.

<sup>452</sup> FLIP. [El ELN estigmatiza y pone en riesgo a La Silla Vacía y a la Voz del Cinaruco](#). 30 de marzo de 2017; Violeta Stero FM. 30 de marzo de 2017. [Periodistas de Arauca rechazan señalamientos del ELN](#); La Voz del Cinaruco. 30 de marzo de 2017. [El Costo de la Verdad](#).

<sup>453</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

del Congreso haber sido víctima de una agresión de un equipo reporteril de *Noticias Uno*. Varios senadores tomaron por cierta la denuncia y plantearon la necesidad de investigar los hechos y establecer sanciones penales en contra los reporteros. Posteriormente, videos y testimonios revelaron que el subsecretario habría simulado la agresión física. La PGN habría iniciado una investigación disciplinaria y ordenado la suspensión de Saúl Cruz por tres meses de su cargo<sup>454</sup>. Posteriormente, según indicó el Estado, la Procuraduría General de la Nación sancionó con una suspensión de ocho meses en el ejercicio de su cargo, e inhabilidad especial por el mismo tiempo a dicho funcionario por tales hechos<sup>455</sup>. Otros hechos de este tipo tuvieron como escenario las redes sociales: el 15 de mayo el senador Álvaro Uribe Vélez a través de su cuenta de twitter señaló al periodista Julián Martínez de *Noticias Uno*, de ser un periodista pro FARC<sup>456</sup>. El 16 de mayo, el senador publicó otro tweet en el cual señalaba al columnista de la revista *Semana* Daniel Samper de “bandidito” y “maltratador de niñas recién nacidas”<sup>457</sup>. Posteriormente, el 14 de julio, en otro tweet lo llamó “violador de niños”<sup>458</sup>. A través de diversos comunicados y una carta pública organizaciones vinculadas a la defensa de la libertad de expresión y decenas de personalidades alertaron que este tipo de conductas tienen por objeto acallar al periodismo crítico<sup>459</sup>. Finalmente, Samper llevó el caso a la justicia y el 2 de agosto la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá le concedió el amparo constitucional y ordenó al senador Uribe emitir una retractación firme y precisa de sus sindicaciones al accionante a través del mismo medio en que las expresó, aclarando que las afirmaciones no se basan en evidencias disponibles y que por consiguiente no es cierto lo afirmado por él con respecto al periodista. El legislador expresó su desacuerdo con la decisión judicial pero la acató mediante una comunicación emitida el 5 de agosto en la cual retractó sus afirmaciones pero mantuvo críticas hacia la labor del periodista. En el mismo período se hicieron públicos otras situaciones de hostigamiento y de declaraciones estigmatizantes que involucrarían a autoridades y personalidades políticas locales contra periodistas<sup>460</sup>.

296. El 26 de julio la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión emitió un comunicado en el que advirtió su preocupación por varios episodios de estigmatización y violencia contra periodistas ocurridos en el país y recordó que los funcionarios públicos tienen la obligación de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas, lo cual requiere que se abstengan de realizar declaraciones que expongan a periodistas y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia<sup>461</sup>. A la luz de los hechos reseñados en este informe, la Relatoría Especial reitera la necesidad de fortalecer las medidas integrales de prevención, protección y procuración de justicia, que permitan abatir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios en el país. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado indicó que estos hechos son “aislados y no reflejan una situación de

<sup>454</sup> FLIP. [FLIP condena agresión de congresistas en contra de Noticias Uno](#). 24 de junio de 2017. El Espectador. 5 de junio de 2017. [Procuraduría abrirá indagación preliminar al subsecretario del Senado](#); El Tiempo. 6 de junio de 2017. [El poder de Saúl Cruz, el funcionario que fingió agresión de la prensa](#); Semana. (sin fecha) [La agresión de un periodista de Noticias Uno que nunca sucedió](#); El Tiempo. 6 de junio de 2017. [Saúl Cruz se disculpa con Noticias Uno por haber mentado por agresión](#).

<sup>455</sup> República de Colombia, Nota S-GAID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>456</sup> “A Noticias Uno, su periodista Pro Farc Julián Martínez y a su directora dra Orozco les repetiré la respuesta de 2013 a su repetido infundió”. Cuenta de Twitter de Álvaro Uribe Vélez @AlvaroUribeVel. [15 de mayo de 2015](#); Fundación para la libertad de Prensa. [Álvaro Uribe Vélez estigmatiza a periodista de Noticias Uno](#). 15 de mayo de 2017.

<sup>457</sup> “Eso dice este bandido de Samper Ospina, cobarde maltratador de niñas recién nacidas”. Cuenta de Twitter de Álvaro Uribe Vélez @AlvaroUribeVel. [16 de mayo de 2017](#); Semana. 20 de mayo de 2017. [Daniel Samper, el youtuber, ahora en la mira de Uribe](#).

<sup>458</sup> “Federico Escobar protesta por ofensa del violador de niños, Samper Ospina, a Antioquia, ofensa publicada en *Semana*”. Cuenta de Twitter de Álvaro Uribe @AlvaroUribeVel. [14 de julio de 2017](#).

<sup>459</sup> FLIP. [Comunicado de Prensa](#). 14 de julio de 2017; FECOLPER. [Pronunciamiento](#). 17 de julio de 2017. Semana. 15 de julio de 2017. [La carta de los periodistas a Uribe por el trino contra Daniel Samper](#).

<sup>460</sup> FECOLPER. [Pronunciamiento](#). 17 de julio de 2017; FECOLPER. [Alcalde de Ibagué asegura que periodistas crean pánico con noticias y hace llamado para que “no deterioren la imagen de la ciudad con escándalos”](#). 2 de agosto de 2017; FLIP. [Periodista de La Silla Vacía fue víctima de intimidaciones](#). 16 de enero de 2017; La Silla Santandereana. 16 de enero de 2017. [Óscar Iván Díaz amedrenta a La Silla Santandereana](#); Fecolper. [La Corporación de Periodistas y Comunicadores Sociales de Santander, CPS, rechaza las intimidaciones a la periodista Lineth Prieto](#). 17 de enero de 2017.

<sup>461</sup> CIDH – RELE. Comunicado de prensa 106/17 de 26 de julio de 2017. [Relatoría Especial manifiesta preocupación por estigmatización y violencia contra periodistas en Colombia](#).

estigmatización o violencia contra periodistas en razón de su ocupación” y afirmó que “demuestran claramente que no es una política del Estado atacar a periodistas”<sup>462</sup>.

297. La Relatoría Especial también tomó conocimiento de agresiones contra periodistas y trabajadores de los medios durante la cobertura de procedimientos policiales y manifestaciones públicas, en los que habrían estado involucrados agentes del Estado. El 10 de febrero se denunció que el reportero Esteban Peralta (canal *Campo Televisión*) fue agredido en Santa Marta, Magdalena por miembros de la Policía Nacional<sup>463</sup>. El 21 de marzo los periodistas Martha Elena Monroy y Helmer González del periódico *La Patria* habrían sido detenidos por miembros de la Policía Nacional por un corto periodo de tiempo en el municipio de Aguadas, Caldas<sup>464</sup>. Asimismo, según denunció la Federación Colombiana de Periodistas, el 9 de mayo el periodista alternativo Pedro García, recibió un disparo mientras cubría la Minga Indígena en el municipio de Cornito, departamento de Cauca; en los mismos hechos uno de los indígenas y menor de edad que participaba en la protesta perdió la vida por un impacto de proyectil<sup>465</sup>. El 1º de julio *Colombia Informa* denunció la detención ilegal de su corresponsal en Santander, María Montiel, cuando se encontraba cubriendo manifestaciones de la comunidad de La Mata en corregimiento de Ayacucho, Cesar quien habría permanecido detenida ilegalmente por 31 horas<sup>466</sup>. En agosto la FLIP denunció que durante la cobertura del paro minero en los municipios de Segovia y Remedios, Antioquia, el periodista Francisco Pérez de *Teleantioquia Noticias* habría sido objeto de diferentes agresiones por particulares y por agentes del Escuadrón Móvil Antidisturbios intentaron quitarle la cámara y lo tildaron de ser revoltoso y hostigador<sup>467</sup>. El 8 de octubre una misión humanitaria y periodistas, que se encontraba en Tumaco para hacer seguimiento a los graves hechos ocurridos días antes en la zona que dieron lugar a la muerte violenta de varias personas en enfrentamientos de campesinos con la fuerza pública, fue atacada en medio del recorrido por la Policía Nacional con varias bombas de aturdimiento. Según fue denunciado durante el ataque también fueron escuchados disparos<sup>468</sup>.

298. De acuerdo con la información proporcionada por el Estado, al 31 de julio de 2017, 139 periodistas y comunicadores sociales a lo largo del país se encontraban protegidos por la Unidad Nacional de Protección. El 63 por ciento de los cuales se encuentran ubicados en 24 departamentos del país y el 37 por ciento en Bogotá<sup>469</sup>. Asimismo, el Estado informó que a partir de setiembre de 2016 se empezó a implementar el Protocolo de Evaluación de Riesgo para la Población de Periodistas y/o Comunicadores Sociales, que tiene en cuenta las especificidades y particularidades que se deben observar en cada etapa del proceso de evaluación del riesgo cuando los beneficiarios son periodistas y/o comunicadores sociales. El Estado destacó que dicho Protocolo fue construido con la participación de la FLIP y la Federación Colombiana para Periodistas (FECOLPER)<sup>470</sup>. Durante 2017 si bien las organizaciones de la sociedad civil han reconocido el papel de la UNP

<sup>462</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>463</sup> FLIP. [Miembros de la Policía Nacional agredieron a un periodista en Santa Marta](#). 10 de febrero de 2017; RCN Radio. 10 de febrero de 2017. [Indignación en Santa Marta por fuerte agresión a periodista por parte de policías](#); El Espectador. 10 de febrero de 2017. [Policías impidieron que periodista grabara cuando golpeaban y pateaban a un ciudadano](#).

<sup>464</sup> FLIP. [La Policía no tenía motivos para detener a los periodistas de La Patria](#). 23 de marzo de 2017; La Patria. 21 de marzo de 2017. [Policía retiene a equipo periodístico de La Patria](#); El Colombiano. 21 de marzo de 2017. [Policía retuvo en Caldas a periodistas del diario La Patria](#); FECOLPER. [CIPEC. Exige sanciones disciplinarias contra los policías que retuvieron a periodistas](#). 22 de marzo de 2017.

<sup>465</sup> Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. [Fuerza Pública acaba con la vida de Daniel Felipe Castro Basto](#). 9 de mayo de 2017; Consejo Regional del Cauca (CRIC). [CRIC rechaza vil asesinato de Daniel Felipe Castro Basto por parte de la Policía Nacional](#). 9 de mayo de 2017; La Opinión/Colprensa. 10 de mayo de 2017. [Investigan protesta indígena que dejó un muerto en Cauca](#); Noticias Caracol. 10 de mayo de 2017. [Las acusaciones mutuas entre fuerza pública e indígenas tras desmanes en Cauca donde murió un menor](#); Fecolper. [Impactan con arma de fuego a periodista alternativo en cubrimiento de Minga Indígena](#). 10 de mayo de 2017.

<sup>466</sup> Colombia Informa. 1º de julio de 2017. [Policía golpea y detiene ilegalmente a corresponsal de Colombia Informa en Santander](#); FLIP. 1º de julio de 2017. [Periodista de Colombia Informa fue dejada en libertad. FLIP pide investigaciones](#)

<sup>467</sup> El Tiempo. 29 de agosto de 2017. [Critican falta de garantías a periodistas que cubren el paro minero](#); FLIP. [Se silencia a la prensa durante paro minero en Nordeste antioqueño](#). 30 de agosto de 2017.

<sup>468</sup> FLIP. [FLIP condena ataques de la Policía a periodistas y comisión civil en Tumaco](#). 9 de octubre de 2017; FECOLPER. [Policía Nacional ataca a periodistas y es señalada de asesinar a comunicadora indígena](#). 9 de octubre de 2017.

<sup>469</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017. Pág. 53.

<sup>470</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017. Pág. 53.

en la reducción de los homicidios de periodistas durante los últimos años, han insistido en que continúan presentándose inconvenientes en la implementación de los esquemas de protección. En tal sentido, por ejemplo, el 2 de febrero la FLIP comunicó al gobierno nacional su retiro CERREM por discrepancias con algunos criterios que se venían aplicando para la evaluación del riesgo y subrayó la insuficiencia e ineficacia del marco normativo en materia de prevención, investigación y sanción judicial en el cual debe funcionar el Comité<sup>471</sup>. Por su parte la FECOLPER indicó la importancia de que se mejoren los procedimientos administrativos para evitar tiempos excesivos en el estudio de nivel de riesgo y la necesidad de perfeccionar el análisis de contexto teniendo en cuenta las particularidades de la libertad de expresión y el ejercicio periodístico<sup>472</sup>. Durante la audiencia pública del 5 de julio, la FLIP también sostuvo que la respuesta frente al riesgo que enfrentan los periodistas es “desarticulada”. En tal sentido la organización planteó la necesidad crear un Sistema Nacional de Prevención que involucre a las tres ramas del poder público<sup>473</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que en los últimos tres años la Unidad Nacional de Protección ha realizado más de 450 estudios de riesgo. Señaló que en el tiempo durante el cual se efectúa la evaluación la situación es monitoreada por un analista que tiene la posibilidad de requerir medidas de emergencia ante la presencia de riesgo inminente<sup>474</sup>.

299. La Comisión valora los esfuerzos del Estado colombiano para reducir la violencia contra los periodistas a través de la implementación del programa de protección que gestiona la UNP, en un esfuerzo que se ha sostenido en el tiempo. No obstante lo anterior, reitera la necesidad de continuar fortaleciendo y perfeccionando este sistema a través de la coordinación efectiva de los órganos estatales encargados de proteger a los periodistas y comunicadores sociales en situación de riesgo y las autoridades responsables de investigar, procesar, y sancionar a los responsables de amenazas, hostigamientos, atentados y asesinatos perpetrados contra dicha población en razón de su profesión<sup>475</sup>.

300. El Estado informó que ha declarado a los periodistas y sus familiares como un sujeto de reparación colectiva en el marco de la Ley de Víctimas, y que a la fecha contaba con un documento preliminar del daño causado por los actores del conflicto a los y las periodistas en su ejercicio informativo. Indicó que hasta el momento el documento había sido validado por la Secretaría Técnica del Comité de Impulso al proceso de reparación colectiva y anunció que se esperaba fuera aprobado por el Comité Nacional de Impulso en agosto del año 2017, lo que contribuirá a la construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC)<sup>476</sup>.

301. El Estado también informó que el proceso de formulación de la Política Pública para Garantizar el Derecho a la Libertad de Expresión de las Personas que ejercen la Actividad Periodística en Colombia está en “una etapa de maduración para que sea formalizada por el Gobierno Nacional mediante Decreto”. Sin embargo, la Comisión también recibió información acerca de que durante 2017 organizaciones de la sociedad civil alertaron públicamente sobre la paralización del referido proceso<sup>477</sup>. La Comisión observa que el programa para desarrollar esta política pública lleva más de dos años en etapa de diseño y en el actual contexto cobra especial importancia su puesta en marcha de la forma más pronta posible.

<sup>471</sup> FLIP. [La FLIP decide salir del comité de evaluación de riesgo a periodistas](#). 7 de febrero de 2017.

<sup>472</sup> FECOLPER. [La Fecolper continuará participando en CERREM de periodistas](#). 16 de febrero de 2017.

<sup>473</sup> CIDH. 163 Período de Sesiones. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017 [Video. Minuto 13:12- 14:15].

<sup>474</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>475</sup> CIDH. Verdad, justicia y reparación: [Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 de diciembre de 2013](#). Párr. 966.

<sup>476</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017. Pág. 53-54.

<sup>477</sup> FIP. [Colombia: FIP y FECOLPER se reúnen con el Gobierno para garantizar condiciones laborales dignas](#). 5 de abril de 2017; [#DíadelPeriodista](#). Cuenta de Twitter de la Federación Colombiana de Periodistas @FECOLPER. [4 de agosto de 2017](#); La Región. 12 de agosto de 2017. [Vulneraciones a ejercicio del periodismo en Colombia: FECOLPER](#) [nota adjunta]; FLIP. [Carta abierta al presidente Santos por el caso Carvajal en la Corte IDH](#). 28 de agosto de 2017.

302. Al igual que en años anteriores, la Comisión reitera al Estado colombiano “la imperante necesidad de que (...) establezca, como política de Estado en el corto, mediano y largo plazo, la investigación como medida de prevención”<sup>478</sup>. La FGN en el marco de la citada audiencia pública, informó que uno de sus objetivos estratégicos para los próximos cuatro años es combatir la violencia como fenómeno priorizado y dentro de éste, la violencia contra poblaciones específicas. Reconoció que persisten dificultades en el registro y recolección de información y en la conexidad y articulación entre dependencias que realizan investigación judicial y otras entidades, en virtud de lo cual se ha diseñado una “estrategia específica” dirigida a periodistas que permita mayores niveles de eficacia y eficiencia en la investigación. Asimismo, la FGN informó que se pretende dar continuidad y profundizar la capacitación de funcionarios, estandarizar una metodología de investigación de los delitos de amenaza, en función del trabajo que se ha venido realizado con la sociedad civil, medidas que buscan complementar las adoptadas en años anteriores<sup>479</sup>. Por su parte, los representantes de sociedad civil reiteraron la necesidad de que se cree una unidad específica de la FGN para investigar la violencia contra periodistas en razón de su oficio, en el marco de un sistema integrado<sup>480</sup>.

## 2. Procuración de justicia

303. La Relatoría Especial valora como un avance que el 30 de enero fue deportado desde Estados Unidos Fabio López Escobar, quien se encontraba prófugo de la justicia tras ser condenado en 2015 como coautor del homicidio del periodista Orlando Sierra ocurrido en 2002<sup>481</sup>.

304. La Relatoría Especial también tuvo conocimiento de los importantes avances registrados en el caso del homicidio de la periodista Flor Alba Núñez ocurrido el 10 de septiembre de 2015 en Pitalito, Huila<sup>482</sup>. El 8 de septiembre en Neiva, el Juez Tercero Penal Especializado de dicha ciudad impuso en audiencia pública una pena de prisión de 47 años, 6 meses y 2 días a Juan Camilo Ortiz, por la autoría material del homicidio de la periodista. El fallo habría destacado la profesión de la víctima como determinante del crimen. Sin embargo, organizaciones locales advirtieron la necesidad de que la investigación continúe puesto que aún no se ha llevado a la justicia al otro autor material del asesinato, ni se ha identificado a los autores intelectuales del crimen. La Fiscalía informó que continuaba investigando<sup>483</sup>.

305. Por otra parte, varios homicidios perpetrados en Colombia contra periodistas se encuentran en término de prescripción. De conformidad con la información disponible, el 2 de febrero la FLIP lamentó la prescripción del homicidio del periodista Santiago Villalba ocurrido en 1997 en Sincelejo, sin que se haya logrado esclarecer totalmente su caso<sup>484</sup>. Según información ampliatoria aportada por la FLIP con posterioridad a la audiencia, de los 153 casos de periodistas asesinados por razón de su oficio en Colombia

<sup>478</sup> CIDH. Informe anual 2015. [Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 diciembre 2015. Párr. 85.

<sup>479</sup> CIDH. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017 [Video. Minuto 24:25 – 30:23].

<sup>480</sup> CIDH. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017 [Video. Minuto 14:30- 15:33].

<sup>481</sup> El Espectador. 30 de enero de 2017. [Deportado a Colombia Fabio López Escobar, condenado por el crimen del periodista Orlando Sierra](#); El Heraldo 31 de enero de 2017. [Asesino de Orlando Sierra llegó a Colombia deportado de EEUU](#); Centro Knight periodismo en las américas. 30 de enero de 2017. [EE.UU. deporta a hombre condenado por el asesinato del periodista colombiano Orlando Sierra](#); CIDH. [Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15 31 diciembre 2015. Párr. 341.

<sup>482</sup> CIDH. [Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15 31 diciembre 2015. Párr. 350.

<sup>483</sup> FGN. [Condenado presunto autor del homicidio de periodista Flor Alba Núñez](#). 11 de agosto de 2017; FECOLPER. [Caso Flor Alba Núñez Vargas. Se gana una batalla, más no la guerra](#). 8 de setiembre de 2017; FLIP. [Condena contra el autor material del homicidio de Flor Alba Núñez: un paso en la lucha contra la impunidad](#). 8 de setiembre de 2017; El Espectador. 8 de setiembre de 2017. [Condenan a 47 años de prisión a homicida de la periodista Flor Alba Núñez](#). El Tiempo. 8 de setiembre de 2017. [Condenan a 47 años de cárcel a asesino de periodista Flor Alba Núñez](#).

<sup>484</sup> FLIP. [Verdad a medias en el caso de Santiago Rodríguez Villalba](#). 2 de febrero de 2017.

desde 1977 hasta la fecha, han prescrito 76, es decir casi el 50 por ciento, mientras la gran “mayoría de los casos de homicidio -128- se mantienen en total impunidad”<sup>485</sup>.

306. En cuanto a otros delitos cometidos contra la libertad de expresión, la Comisión y su Relatoría Especial destacan como un avance que en setiembre la CSJ condenó a siete años y 10 meses de prisión al exdirector del desaparecido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Jorge Aurelio Noguera Cotes, como coautor del delito de concierto para delinquir agravado, tras comprobar su responsabilidad en las interceptaciones de comunicaciones, vigilancias y seguimientos ilegales contra defensores de derechos humanos, ONG’s, dirigentes políticos y periodistas<sup>486</sup>. La Sala de Casación Penal determinó que, Noguera Cotes diseñó y organizó, con el entonces asesor José Miguel Narváez y miembros de la Dirección General de Inteligencia, el llamado G-3, grupo que operó entre marzo de 2003 y octubre de 2005 y fue “creado con vocación de permanencia para la interceptación sin orden judicial de teléfonos, correos, fax y seguimientos de personas que no ejercían ni les era atribuible actividad ilícita alguna, respecto de quienes únicamente podía reprocharse su oposición al gobierno nacional”. El fallo fechado el 6 de setiembre dispuso además “[e]xpedir copias de las piezas procesales (...) ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes para que si hallare mérito investigue al expresidente Álvaro Uribe Vélez por las conductas referidas en este fallo, si aún no lo ha hecho”. Al fundamentar su decisión sobre este punto, la Corte expuso que “varias de las víctimas, entre ellas, Claudia Julieta Duque y Alirio Uribe Muñoz, manifestaron” que los seguimientos e interceptaciones se dieron durante su gobierno “quien los señalaba como traficantes de derechos humanos y terroristas, calificativos que vincularon con las actuaciones delictivas realizadas por el DAS durante su mandato”<sup>487</sup>. El ex mandatario publicó una constancia negando haber dado órdenes ilegales a los encargados del DAS<sup>488</sup>.

307. Durante 2017 tuvieron lugar distintas instancias judiciales en el marco de los juicios por los graves actos de tortura psicológica a los que fue sometida la periodista Claudia Julieta Duque por parte de funcionarios del extinto DAS, a raíz de su investigación sobre el homicidio del también periodista Jaime Garzón ocurrido en 1999. En octubre la FGN declaró como crimen de lesa humanidad los delitos cometidos contra la periodista y emitió resolución de acusación contra el exsubdirector del DAS Emiro Rojas Granados, y el exdetective de Inteligencia de esa entidad, Néstor Pachón Bermúdez<sup>489</sup>. Según informó la Federación Internacional de Periodistas, en noviembre la FGN y la PGN habrían solicitado sentencia condenatoria contra Ronal Harbey Rivera Rodríguez y Rodolfo Medina Alemán, exagentes de la inteligencia colombiana acusados de torturar a la periodista<sup>490</sup>. En tanto el 24 de abril, Enrique Alberto Ariza Rivas, exjefe de Inteligencia del organismo habría sido deportado desde EEUU luego que la propia periodista denunciara que se encontraba en ese país. El 23 de junio también se habría efectivizado la detención preventiva de William Alberto Merchán López, quien habría sido exdetective de Contrainteligencia del DAS y fue vinculado a la investigación desde mayo de 2016. Al disponerse la medida Merchán se desempeñaba como funcionario del Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación<sup>491</sup>. Por otro lado en diciembre se conoció que la FGN habría decidido no investigar al exdirector del DAS, Jorge Noguera Cote, por tortura psicológica y

<sup>485</sup> FLIP, Respuesta a las preguntas de la CIDH en audiencia de 5 de julio y 8 de agosto de 2017, recibida por la Relatoría Especial el 19 de setiembre de 2017.

<sup>486</sup> CSJ. Sala de Casación Penal. [Sentencia de única instancia SP13920-2017](#), de 6 de setiembre de 2017; CSJ. 11 de setiembre de 2017. [Corte Suprema dita nueva condena contra exdirector del DAS Jorge Noguera](#); FLIP. [La Corte Suprema de Justicia condena al exdirector del DAS por interceptaciones a periodistas](#). 11 de setiembre de 2017.

<sup>487</sup> CSJ. Sala de Casación Penal. [Sentencia de única instancia SP13920-2017](#), de 6 de setiembre de 2017. Punto 8.4.

<sup>488</sup> Centro Democrático. [Constancia sobre nueva acusación por interceptaciones ilegales](#). 12 de setiembre de 2017.

<sup>489</sup> Equipo Nizkor. [Caso de Claudia Julieta Duque es un crimen de lesa humanidad: Fiscalía](#), 25 de octubre de 2017; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). [El caso de Claudia Julieta Duque fue calificado como crimen de lesa humanidad](#). 26 de octubre de 2017; El Tiempo. 26 de octubre de 2017. [Fiscalía dice que el caso de la periodista Duque es de lesa humanidad](#).

<sup>490</sup> Federación Internacional de Periodistas. [Fiscalía y Procuraduría piden condena contra torturadores de periodista Claudia Julieta Duque. 7 de diciembre de 2017](#).

<sup>491</sup> Semana. 24 de abril de 2017. ["La justicia cuando quiere, puede": Claudia Julieta Duque](#); Federación Internacional de Periodistas (FIP). [Colombia: el juicio contra dos torturadores de Claudia Julieta Duque entra en su etapa final](#). 15 de junio de 2017; Caracol Radio. 23 de junio de 2017. [Capturan a funcionario de la Fiscalía por tortura a Claudia Julieta Duque](#); El Espectador. 23 de junio de 2017. [Capturan a funcionario de la Fiscalía implicado en caso de tortura psicológica contra periodista](#).

amenazas a la periodista Claudia Julieta Duque. De acuerdo con la información disponible, frente a las amenazas, el fiscal quinto delegado ante la Corte habría indicado que “como los actos constitutivos de las conductas de amenazas ocurrieron desde marzo de 2003 hasta octubre 25 de 2005” el delito prescribió. Con relación al delito de tortura, el fiscal habría anunciado que no existen pruebas para asegurar que Noguera Cote “haya ideado, participado, intervenido o promovido”. La periodista anunció que recurriría la decisión de la FGN<sup>492</sup>.

308. De acuerdo con la información disponible, en el caso de la periodista Jineth Bedoya, en agosto la Fiscalía habría solicitado la condena para los ex-paramilitares Alejandro Cárdenas Orozco, por el delito de acceso carnal violento agravado, y de Jesús Emiro Pereira por los delitos de secuestro simple agravado, tortura agravada y acto sexual violento agravado<sup>493</sup>. El 9 de agosto se conoció que la Sala Penal de la CSJ confirmó la expulsión de la jurisdicción especial de Justicia y Paz de dos paramilitares por el secuestro, tortura y violación de la periodista<sup>494</sup>. En este marco organizaciones de la sociedad civil denunciaron que la periodista debió brindar declaración por doceava vez sobre los hechos y la agresión sexual que se investiga en el marco de este proceso<sup>495</sup>.

309. En otro orden, la PGN anunció el 23 de mayo que confirmó en segunda instancia la destitución e inhabilidad general por trece años contra tres patrulleros de la Policía Nacional que habían agredido a dos periodistas del canal City TV en Bogotá cuando registraban la detención de una persona por parte de los policías. De acuerdo al fallo, incurrieron en falta grave a título de dolo<sup>496</sup>.

310. A pesar de los avances que se han verificado en los casos aquí mencionados, la Comisión expresa su preocupación por el hecho que la impunidad en los crímenes contra periodistas continúa siendo muy elevada, lo cual ha sido acompañado por la dilación en la resolución de la mayoría de crímenes contra periodistas. La FLIP informó en julio que persistía un 99.7 por ciento de impunidad en los homicidios de periodistas, un 100 por ciento de impunidad en los casos de amenazas y un 47.7 por ciento de prescripción de investigaciones por homicidios a periodistas y trabajadores de los medios<sup>497</sup>. Asimismo, la CIDH observa que de conformidad con los resultados de una investigación publicada en agosto de 2017 por la FIP “[d]el total de ataques contra reporteros investigados entre septiembre de 1986 y abril de 2017, sólo 0,2 de cada 10 casos llegaron a etapa de juicio o tuvieron condena”<sup>498</sup>. El informe señaló que estos datos surgen de cifras entregadas por la FGN y corresponden a 673 casos registrados en un período de 31 años, en los que 773 periodistas resultaron víctimas de diversos delitos. El documento indicó que según se desprendería de los datos logrados, la impunidad de los asesinatos de periodistas es del 95,23%. Además dio cuenta de que sólo un caso de amenazas de un total de 304 investigados logró sentencia condenatoria.

<sup>492</sup> El Tiempo. 8 de diciembre de 2017. [Se abstienen de investigar a Jorge Noguera por tortura a periodista](#); El Espectador. 9 de diciembre de 2017. [Fiscalía se abstiene de investigar a Jorge Noguera por amenazas a periodista](#).

<sup>493</sup> El Espectador. 8 de agosto de 2017. Fiscalía pide condena contra alias 'JJ' y 'Huevo de Pisca' por secuestro de Jineth Bedoya; FLIP. FLIP solicita a juez condenar a Cárdenas Orozco y Pereira Rivera en el caso de Jineth Bedoya Lima. 10 de agosto de 2017. Equipo Nizkor. Alegato final de la Fiscalía en el caso Jineth Bedoya. 8 de agosto de 2017.

<sup>494</sup> El Espectador. 9 de agosto de 2017. Corte Suprema confirmó expulsión de "Panadero" y "J.J." de Justicia y Paz; El Tiempo. 10 de agosto de 2017. 'Panadero' y 'J.J.' salen de Justicia y Paz, tendrán 40 años de cárcel.

<sup>495</sup> El Tiempo. 1 de marzo de 2017. [Bedoya pide investigar al general \(r\) Leonardo Gallego en su caso](#); IFEX. [Víctima nuevamente: la periodista colombiana Jineth Bedoya fue llamada al estrado por 12ª vez](#). 27 de febrero de 2017; FIP. [Colombia: La incesante lucha de Jineth Bedoya, periodista torturada y abusada por paramilitares](#). 24 de marzo de 2017; El País. 1 de marzo de 2017. [Jineth Bedoya señala al general \(r\) Leonardo Gallego de participar en su secuestro](#); Caracol Radio. 2 de marzo de 2017. [Niego enfáticamente señalamientos de Jineth Bedoya: general Gallego](#).

<sup>496</sup> PGN. 23 de mayo de 2017. [Boletín 387. Procuraduría confirma destitución e inhabilidad por trece años a miembros de la policía por agresión a periodistas de City TV](#); El Tiempo. 23 de mayo de 2017. [Confirman destitución a policías que agredieron a periodistas](#).

<sup>497</sup> CIDH. Audiencia Pública: [Situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia](#). 5 de julio de 2017 [Video. Minuto 14:33 - 15:00].

<sup>498</sup> FIP. [El silenciamiento de los periodistas y la estruendosa impunidad en Colombia. Informe especial para la Federación Internacional de Periodistas y su filial FSC-CCOO realizado por Claudia Julieta Duque y Marvin David Del Cid](#). 9 de agosto de 2017.

311. La Comisión y su Relatoría Especial reconocen avances en las actuaciones reseñadas y reiteran lo ya expresado en cuanto los altos niveles de impunidad y prescripción de homicidios y otros delitos ejercidos contra periodistas en razón de su oficio. Al mismo tiempo enfatizan que de conformidad con los estándares interamericanos los Estados deben garantizar la debida diligencia en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, lo cual supone, entre otras cosas, que éstas se lleven adelante de manera oportuna, imparcial y efectiva.

312. En conclusión, en virtud de la información expuesta, la CIDH reitera su recomendación al Estado colombiano de continuar impulsando investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social y juzgue, por tribunales imparciales e independientes, dentro de los estándares establecidos por el derecho internacional, a los responsables de los crímenes cometidos como retaliación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y repare adecuadamente a sus víctimas y familiares.

313. La CIDH recomienda al Estado continuar adoptando mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra los y las comunicadoras, incluyendo la condena pública a todo acto de agresión, el entrenamiento y capacitación a los funcionarios públicos y en especial a aquellos funcionarios de las fuerzas policíacas o de seguridad y, si fuere necesario, la expedición de guías de conducta o directrices de respeto a dicho derecho, así como continuar con la recopilación de estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.

314. La CIDH recomienda al Estado que siga adoptando medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. El Estado debe seguir fortaleciendo el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades” y, para ello, garantizar su sostenibilidad económica, así como acelerar, en las condiciones técnicas más adecuadas, los procesos de medición de riesgo y garantizar que las medidas de protección y prevención adoptadas para beneficiar periodistas y comunicadores sociales tengan en cuenta las necesidades específicas de ese grupo de personas. La CIDH recuerda que es necesario que el mecanismo de protección trabaje de forma coordinada con las autoridades encargadas de adelantar las investigaciones penales, para prevenir que las amenazas se sigan repitiendo.

315. Particularmente, en función de los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de Paz, la CIDH alienta al Estado a implementar las reformas normativas que permitan: a) contar en todas las regiones del país con un sistema de medios plural y diverso que contemple al sector comunitario de la radiodifusión; y b) adoptar una regulación que establezca mecanismos objetivos y transparentes para la asignación de la publicidad oficial.

316. Finalmente, la CIDH insta a Colombia a continuar avanzando en la implementación del Programa de Reparación Colectiva a favor de los y las periodistas y trabajadores de medios de comunicación y en la adopción de la política pública para periodistas.

## **6. La discriminación contra las personas Lesbianas, los Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI)**

- Diseñar y adoptar las medidas necesarias para prevenir actos de violencia y discriminación contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, protegerlas de estos abusos, y responder con debida diligencia cuando son cometidos, tanto por parte de agentes estatales como por parte de terceras personas y grupos armados, en todo el territorio nacional.

317. Con respecto a los derechos de las personas LGBTI, la CIDH identificó en el Informe Verdad, Justicia y Reparación una situación histórica de discriminación y violencia motivadas por prejuicios vinculados con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. También identificó fallas en la prevención de la violencia policial, entre otros desafíos. Por otra parte, la CIDH tomó nota de las graves falencias en la investigación de los asesinatos y actos de violencia en contra de personas LGBT.

318. La Comisión reconoce que en el Acuerdo de Paz se haya incluido el enfoque de género, a la población LGBTI como sujetos de especial protección y las referencias específicas al acceso en igualdad de condiciones para las personas LGBTI a: la tierra; la garantía de los DESC a personas LGBTI en el sector rural; medidas de prevención y protección; y a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para aquellas personas afectadas por el conflicto armado. La Comisión saluda que el Estado haya iniciado el proceso de formación a víctimas del conflicto armado de los sectores LGBTI a fin de fortalecer su incidencia en la formación de políticas públicas<sup>499</sup>. Asimismo, resalta que, dos mujeres del movimiento LGBTI hayan sido elegidas para conformar la Instancia Especial de Mujeres para garantizar la aplicación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz<sup>500</sup>.

319. La CIDH saluda que por primera vez se haya imputado el delito de feminicidio por el asesinato de una mujer trans en el municipio de Garzón, Departamento de Huila<sup>501</sup>. También, la creación por el INML de la “Guía de recomendaciones para la investigación judicial, atención y prevención de las muertes con sospecha de feminicidio”, la cual incluye protecciones a las víctimas LGBTI<sup>502</sup>. La Comisión destaca, también, la entrada en vigencia en enero del nuevo Código de Policía, el cual incluye la protección a personas LGBTI<sup>503</sup> y multas para aquellas personas o establecimientos que discriminen o agredan a personas LGBTI<sup>504</sup>. Asimismo, la Comisión nota que la Defensoría del Pueblo lleva un registro de atención diferenciado mediante el cual ha identificado que en el primer trimestre de este año, el 22% de las personas a las que ha atendido son lesbianas y gay y quienes se autodefinen como bisexuales; el 12% corresponde a personas trans; y 15 personas que se definieron como intersexuales se presentaron ante la Defensoría<sup>505</sup>.

320. Al mismo tiempo, la Comisión observa que en 2017 persistieron los altos niveles de violencia y agresión contra personas LGBTI, reportándose, en los primeros siete meses, el asesinato de 13 personas LGBTI, siendo 9 de ellas mujeres trans<sup>506</sup>. Asimismo, se ha recibido información sobre la persistencia de los ambientes hostiles y violentos contra personas defensoras de los derechos de personas LGBTI. Al respecto, la Defensoría del Pueblo informó que se han registrado 107 casos de violencia a población diversa 38 de los cuales fueron contra personas trans, durante el periodo comprendido entre enero y mayo<sup>507</sup>.

321. Es de resaltar que durante la audiencia sobre investigaciones de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos las organizaciones participantes indicaron que la UNP no ha sido efectiva en la protección de líderes y lideresas LGBTI y reiteraron su solicitud al Estado, ya planteada ante la CIDH desde octubre de 2014<sup>508</sup>, sobre la modificatoria del Decreto 4912 de 2011<sup>509</sup> para incluirles de manera expresa, como personas objeto de protección<sup>510</sup>.

<sup>499</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>500</sup> Caribe Afirmativo, [Dos mujeres del movimiento LGBT harán parte de la Instancia Especial de Mujeres](#), 26 de julio de 2017.

<sup>501</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, [Entre el miedo y la resistencia](#), junio de 2017.

<sup>502</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, [Guía de recomendaciones para la investigación judicial, atención y prevención de las muertes con sospecha de feminicidio](#), octubre de 2016.

<sup>503</sup> Congreso de Colombia, [Ley No. 1801](#), 29 de julio de 2016

<sup>504</sup> El Tiempo, [Nuevo Código de Policía multará sitios donde expulsen a parejas LGBTI](#), 18 de febrero de 2017; Caribe Afirmativo, [Nuevo Código de Policía: ¿garantizará derechos a las personas LGBTI?](#), 30 de enero de 2017.

<sup>505</sup> Defensoría del Pueblo, [En un año se triplicaron casos de discriminación a personas LGBTI](#), 17 de mayo de 2017.

<sup>506</sup> Sistema de Información de Violaciones de Derechos Humanos contra Personas LGBT (SIVIDH), [Violencia Nacional](#), 1<sup>o</sup> de agosto de 2017.

<sup>507</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>508</sup> CIDH, Audiencia sobre denuncias sobre violencia contra personas LGBTI en el Caribe colombiano, 27 de octubre de 2014.

<sup>509</sup> [Decreto por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la UNP.](#)

<sup>510</sup> CIDH, Audiencia Pública [Investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017. Caribe Afirmativo, [Caribe Afirmativo denuncia violencia contra activistas LGBT del país](#), 27 de marzo de 2017.

322. Al respecto, en sus observaciones al proyecto de este informe el Estado indicó que el Decreto 4912 de 2011 hace referencia a activistas y líderes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sin precisar que dicha defensa deba referirse a algún derecho o grupo de derechos en particular, ni las características de los activistas y líderes de las mencionadas organizaciones. Considera que los activistas, líderes y lideresas de los derechos LGBTI actualmente son sujetos del programa de protección, puesto que la UNP protege a defensoras y defensores de derechos humanos, independientemente de los derechos que éstos defiendan. Señala que la solicitud de activistas de la comunidad LGBTI de que se incluya de manera expresa en el mencionado Decreto como población objeto a todas las personas que se identifican, se hace inviable en la medida en que la protección se estaría dando por su preferencia sexual o su identidad de género, y no por la defensa de alguna categoría de derechos humanos<sup>511</sup>.

323. Asimismo, ha continuado la violencia policial excesiva contra las personas LGBTI en Colombia, incluyendo lesiones personales y hechos de tortura, en especial en contra de mujeres trans y trabajadoras sexuales<sup>512</sup>. Según la información recibida por la CIDH, las amenazas hacia personas LGBTI continúan siendo sistemáticas en el país y muchas se mantienen en la impunidad al no ser consideradas amenazas reales<sup>513</sup>. La sociedad civil también ha informado a la Comisión que las investigaciones por homicidios de personas LGBTI presentan pocos avances<sup>514</sup>.

324. La CIDH nota con preocupación que, a pesar de ciertos avances realizados por el Estado para combatir la violencia contra personas LGBTI, ésta se encuentra arraigada en la sociedad, la cual propende a la discriminación. En este sentido, la CIDH insta al Estado a continuar desarrollando acciones en reconocimiento de los derechos de personas LGBTI; que incremente la protección de personas defensoras de derechos LGBTI; así como sus esfuerzos para que las investigaciones de los crímenes contra personas LGBTI sean efectivas y oportunas; que realice entrenamientos sobre temas LGBTI a los agentes del Estado, en especial a policías; y que adopte medidas adecuadas de inclusión de la población LGBTI.

## 7. Personas Privadas de Libertad

- Adoptar las medidas administrativas, judiciales y legislativas necesarias para asegurar que la detención preventiva de personas sin condena firme sea efectivamente utilizada como medida de último recurso y por el periodo más breve posible, de acuerdo con los estándares internacionales presentados en este informe. De manera que se produzca una reducción real en el número de personas sometidas a esta medida de aseguramiento.
- Adoptar medidas eficaces para asegurar la provisión de atención médica y psiquiátrica adecuada en todos los centros penales del país. Implementar mecanismos de supervisión y monitoreo externo de los servicios de salud que se ofrecen en los centros de privación de libertad. y reparar adecuadamente, de conformidad con el derecho interno, a todas aquellas personas que han sufrido daños derivados de la prestación deficiente de servicios de salud en las cárceles, así como a los familiares de aquellas personas que han fallecido como consecuencia de dicha causa.
- Adoptar, con carácter de urgencia, las medidas eficaces para asegurar la provisión de agua potable y para la satisfacción de otras necesidades de las personas privadas de libertad en los centros penales, de acuerdo con los estándares internacionales mínimos recogidos en el presente informe.
- Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

<sup>511</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>512</sup> Caribe Afirmativo, [No paran las agresiones por parte de agentes de la Policía: denuncian mujeres trans](#), 2 de febrero de 2017; Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, [Entre el miedo y la resistencia](#), junio de 2017.

<sup>513</sup> Caribe Afirmativo, [En Colombia 108 personas LGBT fueron asesinadas el año pasado](#), 29 de junio de 2017.

<sup>514</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, [Entre el miedo y la resistencia](#), junio de 2017.

325. Con respecto a los derechos de las personas privadas de libertad, la CIDH identificó en el Informe Verdad, Justicia y Reparación y sus Informe de seguimiento ha identificado desafíos importantes respecto de: a) el hacinamiento del sistema carcelario ;b) la utilización de la prisión preventiva de conformidad con su naturaleza excepcional; c) la atención médica y psiquiátrica en los centros penitenciarios, en especial a las mujeres y a las personas indígenas; d) la provisión de agua potable y para otras necesidades de las personas privadas de libertad, y e) la falta de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

326. Respecto a las personas privadas de libertad, el Estado informó que la población penitenciaria y carcelaria intramural sumó 115.628 internos(as) hasta el 31 de julio. Indicó igualmente que la variación con relación a diciembre de 2016 continúa con tendencia a disminuir, cerrando en 2,4% (2.904 personas menos). El Estado observó que, a partir de 2016, hubo una tendencia decreciente del hacinamiento, al pasar de 51,2% en diciembre de 2016 a 46,9% en junio. Los(as) internos(as) en calidad de sindicados(as) correspondieron al 30,8% (35.650) de la población intramural; de ellos, el 92,1% (32.842) son hombres y 7,9% (2.808) mujeres<sup>515</sup>. El *World Prison Brief*, por su parte, registra que en Colombia existe una población penitenciaria de 226 personas por 100,000 habitantes para finales de 2017<sup>516</sup>.

327. En cuanto a la situación de hacinamiento el Estado informó que al 30 de septiembre se registraba un porcentaje de hacinamiento del 46,4%<sup>517</sup>. En prensa se reportó que a finales de agosto, la población total de personas privadas de libertad ascendía a 120.000, cuando la capacidad de alojamiento permite albergar sólo a un máximo de 80.000 personas<sup>518</sup>.

328. El Estado informó además que en julio el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su esfuerzo por diseñar, formular y ejecutar medidas legislativas que contribuyan a solucionar el hacinamiento y brindar de mayor coherencia a la política criminal, radicó el Proyecto de ley 014 de 2017 ante el Senado. “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”<sup>519</sup>.”

329. Por otro lado, la CIDH mantiene sus preocupaciones sobre las condiciones de detención en relación a la falta de atención médica, y deficiencias en la alimentación<sup>520</sup>. Al respecto, el Estado precisó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) dispuso lo necesario para la administración de los recursos asignados al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. Dichos recursos se destinarán a la contratación de la prestación de los servicios integrales en salud<sup>521</sup>, en la modalidad intramural y que de ser necesario también extramuralmente.

330. En relación a la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de emergencia penitenciaria<sup>522</sup> y carcelaria el Estado señaló que ésta fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2017. Indicó que en la prórroga de la declaratoria se establecieron las siguientes líneas de acción: 1) fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública, 2) mantenimiento, rehabilitación y dotación de áreas de sanidad,

<sup>515</sup> En cuanto a los meses de detención de los(as) sindicados(as), el Estado subrayó que la población se distribuye en 8 rangos de tiempo correspondiente a meses de detención. El 31,6% (11.278) lleva entre 0-5 meses detenido(a), el 21,5% (7.659) de 6-10 meses y el 13,3% (4.736), de 11-15 meses. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>516</sup> Con base en una población nacional estimada de 51,03 millones. *Institute for Criminal Policy Research y Birkbeck University of London*, [World Prison Brief](#), Colombia.

<sup>517</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>518</sup> Caracol, [Preocupa Situación de Hacinamiento Carcelario en Colombia](#), 25 de agosto de 2017.

<sup>519</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>520</sup> Dejusticia, [Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013](#), 31 de enero de 2017.

<sup>521</sup> Lo cual incluye la atención intramural, extramural, odontología, y salud mental, laboratorio, atención pacientes VIH, medicamentos, prevención y promoción de la salud, autorizaciones para procedimientos, entre otros. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>522</sup> Resolución 2390 del 10 de mayo de 2016, el INPEC declaró el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, con vigencia al 31 de diciembre de 2016.

sistema de información en salud y 4) prevención de la morbilidad de la población privada de la libertad<sup>523</sup>.

331. En cuanto a atención médica y psiquiátrica el Estado destacó que a abril: se realizaron 504 brigadas en salud realizadas con una población total atendida de 17.622 internos; 1.680 jornadas cívicas en salud realizadas, con una población atendida de 44.696 internos; 18.628 valoraciones médicas y 11.986 valoraciones odontológicas; se identificaron 1.145 internos a los que se les solicitó la respectiva valoración médico legal para determinar si presentaba grave enfermedad incompatible con la vida en reclusión y de 525 valoraciones a 146 internos se les otorgó la medida de prisión domiciliaria; y se implementó una nueva matriz para el mejor seguimiento a la demanda de servicios de salud; entre otras actividades<sup>524</sup>.

332. A su vez, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la provisión de atención médica y psiquiátrica adecuada en los establecimientos de reclusión del país representa la mayor y más intensa vulneración de los derechos a la salud y a la vida de la población privada de la libertad. Asimismo, consideró que la implementación de normas anteriores y posteriores ha generado retraso en la efectividad de estos derechos<sup>525</sup>.

333. Respecto a la salud de los indígenas privados de libertad, se observa la necesidad de garantizar un enfoque diferencial a sus tratamientos de salud. Se reportó que hay desconocimiento de las diferencias culturales de los miembros de los pueblos indígenas por parte de las autoridades carcelarias<sup>526</sup>. En ese sentido, el hecho de que en un mismo establecimiento estén recluidos indígenas pertenecientes a diferentes pueblos hace que su tratamiento sea homogéneo y se desconozca la especificidad de cada pueblo. Por otro lado, se resalta la importancia de la autorización de la práctica de la medicina tradicional de las diferentes etnias para la correcta materialización del enfoque diferencial que tenga en cuenta su diversidad cultural<sup>527</sup>. Al respecto, se reitera que una atención diferenciada implica tomar en cuenta a la persona en todas sus manifestaciones, incluyendo la espiritual y la perspectiva interseccional e intercultural<sup>528</sup> la cual debe primar en todas las actuaciones del Estado (ver *supra* III.D).

334. En cuanto a medidas para asegurar la provisión de agua potable, el Estado informó garantizar el suministro de agua potable de la forma más continua posible en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Indicó que se han adelantado importantes esfuerzos para asegurar que las plantas de tratamiento de agua operen y suministren agua a los internos. Informó además que en 2016 se iniciaron contratos de mantenimiento y operación de los sistemas de captación, tratamiento y almacenamiento de agua potable<sup>529</sup>, con lo que se habilitó un sistema de tratamiento de agua potable para los pozos con que cuentan los establecimientos de reclusión. Añadió que se gestionaron los recursos para realizar las obras y el mantenimiento de las plantas de agua potable en los 32 establecimientos; que se han adelantado contratos de operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de agua en 18 de ellos; y que los demás cuentan con el suministro de agua potable de las Empresas de Servicios Públicos de cada municipio<sup>530</sup>.

335. En abril se reportó en medios de prensa que de un total de 118.952 personas privadas de libertad, 38.413 personas todavía se mantienen en prisión preventiva<sup>531</sup>. En relación con las medidas

<sup>523</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>524</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>525</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>526</sup> Dejusticia, [Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013](#), 31 de enero de 2017.

<sup>527</sup> Ver Dejusticia, [Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013](#), 31 de enero de 2017.

<sup>528</sup> *Cfr.* CIDH medidas para reducir la prisión preventiva, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio de 2011, párr. 199.

<sup>529</sup> Particularmente en los establecimientos de Quibdó, Itsmina, Apartado, Nariño, Socorro y Neiva. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>530</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>531</sup> Contagio Radio, [La alarmante situación de las cárceles colombianas](#), 12 de abril de 2017.

adoptadas para asegurar la excepcionalidad del uso de la prisión preventiva, el Estado subrayó que en el marco de la Ley 1786 de 2016 -que modifica disposiciones de la Ley 1760 de 2015<sup>532</sup>-, se ordenó al Ministerio de Justicia, la FGN y el Consejo Superior de la Judicatura elaborar un Plan de Acción para definir la continuidad de las medidas de aseguramiento y promover la capacidad de respuesta ante la problemática de la medida de aseguramiento<sup>533</sup>.

336. En esta línea, el Estado informó que se reactivaron las Mesas Regionales del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) para atender los contenidos de las Leyes 1760 y 1786, agilizar los procesos a nivel regional. Señaló que la FGN, en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, ha venido diseñando las medidas idóneas para la evacuación efectiva de cada uno de los procesos que se encuentran enmarcados dentro de las cuatro hipótesis de prórroga que contiene las citadas normas. Al respecto, informó además que hasta el 24 de julio, existían 13.398 personas que podrían ser beneficiarias de la Ley 1786; de las cuales 10.550 se encuentra en detención intramural y 2.844 en detención domiciliaria, con 358 casos por definir<sup>534</sup>.

337. El Estado resaltó que la libertad no opera de manera automática, sino que debe mediar una audiencia donde se establezca que no se presenta ninguna de las excepciones establecidas en las normas. Igualmente, indicó que las Leyes 1760 y 1786, no implican dejar en libertad a las personas condenadas por hechos delictivos a partir de sentencia judicial, sino que -por el contrario-, buscan respetar el principio de presunción de inocencia y que las personas sean juzgadas en un plazo razonable, así como brindarles la posibilidad de puedan seguir su proceso penal en libertad<sup>535</sup>.

338. Al respecto, corresponde reiterar que en su Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas la Comisión ha reconocido las acciones emprendidas por Colombia como las medidas alternativas<sup>536</sup>. Asimismo, reitera que en el diseño e implementación de las políticas y servicios que buscan reducir el uso de la prisión preventiva respecto a personas y grupos en especial situación de riesgo, los Estados deben asegurar la participación de la sociedad civil, y de las personas beneficiarias de dichas acciones. Lo anterior, a fin de que las políticas en la materia, cuenten con una perspectiva de derechos humanos, que permitan la concepción de las personas beneficiarias como titulares de derechos, y no únicamente como receptores de las mismas<sup>537</sup>.

339. En relación al fortalecimiento de la Política Nacional Penitenciaria y Carcelaria, el Estado indicó que en 2016 se llevó a cabo un estudio sobre la proporcionalidad de las penas en la legislación penal, en el que se obtuvo información sobre el impacto que han tenido las reformas legislativas entre 2001 y 2016 en las penas establecidas en el Código Penal. Señaló que en 2017 se desarrolla la Fase II del proyecto, dirigido a la revisión y análisis de la proporcionalidad judicial y penitenciaria<sup>538</sup>.

340. Por otro lado, el Estado observó que el Consejo Superior de Política Criminal ha avanzado en la estructuración del Plan Nacional de Política Criminal<sup>539</sup>. Indicó que las líneas generales del Plan han servido como punto de referencia para el diseño del Plan Decenal de Justicia, de tal forma que ambos documentos de Política, con alcances diferentes, estén alineados bajo principios comunes que permitan su articulación.

---

<sup>532</sup> Ley por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

<sup>533</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>534</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>535</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>536</sup> CIDH medidas para reducir la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio de 201, pág. 15.

<sup>537</sup> CIDH medidas para reducir la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio de 201, pág. 171.

<sup>538</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>539</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

341. Asimismo, informó que se ha avanzado el proceso de diseño del CONPES sobre política criminal, documento que adopta las mismas líneas estratégicas del Plan Nacional de Política Criminal y busca implementar estrategias de política criminal tendientes a la racionalización del derecho penal basadas en criterios de eficiencia, coherencia y sostenibilidad<sup>540</sup>.

342. El Estado informó que en 2016 se creó el Sistema de Información para la Política Criminal, que es una herramienta en línea que le permite a cualquier ciudadano acceder a información oficial sobre datos estadísticos y normas relacionadas con la Política Criminal y Penitenciaria; en cumplimiento de la sentencia T-762/15 de la Corte Constitucional<sup>541</sup>. Señaló que en 2017 se continúa trabajando en una solución tecnológica para atender el problema de información en el marco de la Política Criminal y fortaleciendo el Portal de Política Criminal para mejorar la navegabilidad.

343. La Defensoría del Pueblo, por su parte, informó que es miembro con voz y voto en el Consejo Superior de Política Criminal en donde promueve la incorporación de una política criminal basada en los siguientes principios: carácter preventivo, uso del derecho penal como última ratio; la efectiva resocialización del condenado como fin primordial de la pena privativa de la libertad; excepcionalidad de la detención preventiva; y que a fin de que la política criminal sea coherente y no reactiva, no debe ser populista y siempre propender por el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad<sup>542</sup>.

344. En lo que se refiere a la situación de las personas LGBT que se encuentran privadas de la libertad la Comisión observa con preocupación los mayores riesgos que enfrentan dicha población debido a los perjuicios hacia su orientación sexual o identidad de género. Entre los hechos de violencia más graves, se registran agresiones colectivas contra personas LGBT que tienen relaciones de pareja o expresiones de afecto dentro de las cárceles; el uso injustificado y desproporcionado de la fuerza por parte de la guardia del INPEC, y violencia sexual, actos de tortura, entre otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, sobre todo cuando se encuentran en aislamiento de manera prolongada en las Unidades de Tratamiento Especial (UTE)<sup>543</sup>. En ese contexto, la organización Colombia Diversa advierte que las violaciones al debido proceso, la falta de garantías ante posibles represalias, y a que el INPEC sea juez y parte cuando las agresiones son presuntamente cometidas por integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia, hacen que las víctimas no denuncien estos hechos.

345. Al respecto, el Estado informó que el INPEC expidió el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) a su cargo, cuyos pilares fundamentales son los principios rectores de enfoque de Derechos Humanos y enfoque diferencial. Indicó además que la Delegada para la Política Criminal de la Defensoría del Pueblo está implementando un proyecto en algunos ERON del país, que sirve como mecanismo de denuncia independiente, el cual consiste en la habilitación de una serie de canales de denuncia (o rutas de atención), para que la población privada de la libertad pueda denunciar torturas o tratos crueles e inhumanos ante entidades externas al INPEC<sup>544</sup>. Informó que si se denuncia un caso de tortura o malos tratos se activa el mecanismo e inmediatamente se remite al Instituto Nacional de Medicina Legal para que se realice el examen médico correspondiente, de conformidad como lo establece el Protocolo de Estambul<sup>545</sup>.”

---

<sup>540</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>541</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>542</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>543</sup> Colombia Diversa, ["Muchas Veces me Canso de ser Fuerte": ser Lesbiana, Gay, Bisexual o Trans en las Cárceles de Colombia](#), 23 de abril de 2017.

<sup>544</sup> El proyecto actualmente es un piloto, que se adelanta en las Reclusiones de Mujeres de Bogotá y Pereira, en el EPAMSCAS de Valledupar y Dorada, en los EPMSC de Cali, Cartagena, Barranquilla y Quibdó. República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>545</sup> República de Colombia, Nota S-GAIIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

346. Al respecto, corresponde reiterar, una vez más, que la perspectiva y atención diferenciada, que debe primar en todas las acciones del Estado, implica considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino (ver *supra* III.D)<sup>546</sup>.

347. Con relación a las mujeres privadas de libertad, la Comisión de la sociedad civil de seguimiento de la sentencia T-388/13 ha reportado sobre la crisis de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, la cual afecta de manera diferencial a las mujeres, principalmente en lo que tiene que ver con la salud sexual y reproductiva. Señaló la escasez de médicos especialistas, tratamientos específicos, provisión y seguimiento de métodos anticonceptivos. Indicó que los resultados de exámenes de rutina, como las citologías, se archivan en las historias clínicas, no son informados a las mujeres y existen múltiples obstáculos para la asignación de citas para la lectura de los mismos, vulnerando con ello el acceso a la información el cual comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud<sup>547</sup>. Por otro lado, ha reportado también hechos graves en contra de la vida y la integridad física de las personas privadas de la libertad ocurridos en las UTE.

348. Preocupa a la Comisión que la Defensoría del Pueblo haya constatado bloqueos institucionales en el interior de la cárcel de “La Tramacúa” de Valledupar, que impedían que las denuncias de los reclusos llegaran a los entes de control<sup>548</sup>. La Defensoría advirtió que las pocas quejas que trascendían no eran tramitadas con la celeridad, ni con diligencia debida por las autoridades competentes. En este sentido, la Comisión alienta a la Defensoría continuar implementando su mecanismo para la prevención de la tortura establecimientos que lo requieran e insta al Estado a investigar y sancionar a los funcionarios responsables de estos impedimentos, así como a reforzar los mecanismos existentes para evitar la ocurrencia de tratos crueles, inhumanos y/o degradantes constitutivos de tortura en los establecimientos bajo su control.

349. Al respecto, el Estado informó que en 2015, en un trabajo conjunto, liderado desde la Defensoría del Pueblo, con la PGN, FGN, Medicina Legal e INPEC, se estableció un plan piloto que permitió la instalación de un mecanismo de denuncia independiente<sup>549</sup>, implementado en el Establecimiento Penitenciario de Alta Seguridad de Valledupar, como parte del cumplimiento a una orden de la Corte Constitucional y como una herramienta que permitiera superar las dificultades mencionadas en su informe. Indicó que uno de los logros del piloto consistió en lograr una confianza en las personas privadas de la libertad en el mecanismo, permitiendo un escenario de conversación y de pedagogía tanto a funcionarios como a personas privadas de la libertad por parte de la Defensoría del Pueblo, sobre la prevención de hechos constitutivos de tortura, tratos o penas crueles inhumanos y/o degradantes. En atención a esto, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo presentó en esta vigencia 2017, el proyecto al PNUD y a la Embajada de Suecia, para la implementación del mecanismo en 7 ERON más y la continuación del mismo en el EPAMSCAS de Valledupar<sup>550</sup>.

350. En relación a la recomendación sobre la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Defensoría del Pueblo informó que ha enfatizado sobre la importancia de dicha ratificación

---

<sup>546</sup> Cfr. CIDH medidas para reducir la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105, 3 de julio de 201, párr. 199.

<sup>547</sup> Dejusticia, Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado, Colombia Diversa, Corporación Humanas, Equipo Jurídico Pueblos, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal, Universidad del Sinú. Dejusticia, [Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013](#), 31 de enero de 2017.

<sup>548</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>549</sup> El mecanismo consiste en: a) buzones instalados en cada uno de los patios de los establecimientos señalados; b) número telefónico para quejas y denuncias de la Defensoría; c) correo electrónico para quejas y denuncias de la Defensoría; d) entrevistas a personas privadas de la libertad que realicen la Defensoría y Procuraduría en las visitas de inspección. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

<sup>550</sup> El proyecto actualmente es un piloto, que se adelanta en las Reclusiones de Mujeres de Bogotá y Pereira, en el EPAMSCAS de Valledupar y Dorada, en los EPMSC de Cali, Cartagena, Barranquilla y Quibdó República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017.

ante la Presidencia, Vice-presidencia y Cancillería las cuales “aducen que la ratificación del citado instrumento internacional no es necesaria pues en Colombia existen suficientes órganos de control que se encargan del tema de la defensa de los derechos humanos de las personas sometidas a detención y prisión”<sup>551</sup>. En vista de esto, la CIDH reitera la importancia de la universalidad en la ratificación de los instrumentos internacionales e interamericanos para el pleno respeto y garantía de los derechos humanos a nivel nacional<sup>552</sup>, por lo que mantiene su recomendación concerniente a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

351. En atención a las consideraciones precedentes, la Comisión reconoce los esfuerzos realizados por el Estado colombiano a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones analizadas en la presente sección, a fin de contar con un sistema penitenciario que resulte acorde con los estándares internacionales de derechos humanos. Dado que la situación de las personas privadas de libertad continúa siendo preocupante, la CIDH reitera sus recomendaciones y urge al Estado a continuar adoptando medidas para lograr reducir la aplicación de la prisión preventiva, garantizar el disfrute de los derechos humanos en las prisiones, en especial los derechos a la salud y al agua.

## 8. El riesgo agravado de los defensores de derechos humanos

- Intensifique sus esfuerzos por consolidar una cultura de respeto para quienes defienden los derechos humanos, tanto en los diversos niveles estatales como en la ciudadanía en general, mediante actividades de promoción y educativas dirigidas al reconocimiento público de la contribución que tienen los defensores y defensoras en la reivindicación de los derechos humanos a lo largo del conflicto armado y en la búsqueda por la paz y consolidación de la democracia en Colombia.
- Asegure que las autoridades del Estado o personas particulares no utilicen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de criminalizar a defensores y defensoras en retaliación a sus actividades de defensa de los derechos humanos. Asimismo, asegure que sus funcionarios se abstengan de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilícita por el hecho de realizar sus labores de promoción y/o defensa de los derechos humanos.
- Continúe desarrollando políticas públicas integrales y efectivas para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo, con especial atención a aquellos grupos de defensoras y defensores que pueden encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad. Como parte de esta política, la Comisión considera que, además de las medidas materiales de protección, el Estado debe investigar efectivamente las fuentes de riesgo a defensoras y defensores con la finalidad de desactivarlas.
- Garantice que en todos los procesos de adopción, implementación, monitoreo y levantamiento de medidas especiales de protección se garantice la participación efectiva de las y los defensoras y defensores beneficiarios de las medidas. En particular, la Comisión recomienda al Estado que asegure que el personal que participa en los esquemas de seguridad para defensoras y defensores sea designado con la participación y concertación de los beneficiarios de tal manera que les genere confianza.
- Desarrolle una política pública destinada a la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de defensores y defensoras, a través de investigaciones exhaustivas e independientes que permitan sancionar tanto a los autores materiales como intelectuales. La Comisión recomienda que como parte de esta política, el Estado establezca protocolos especializados de coordinación entre fiscalías y, en su caso, unificación de las investigaciones de los delitos cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil o contra los mismos defensoras y defensores para favorecer el avance de las investigaciones y la posible determinación de patrones de ataques, agresiones u hostigamientos.
- Asegure el acceso a defensoras y defensores y del público, en general, a la información pública que obre en poder del Estado. Asimismo, que el Estado asegure el acceso efectivo del derecho de habeas

<sup>551</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>552</sup> CIDH, [Universalización del sistema interamericano de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 21, 14 agosto 2014.

data para defensoras y defensores con la finalidad de que tengan acceso a sus datos en los archivos de inteligencia y puedan solicitar su corrección, actualización o, en su caso, depuración de los archivos de inteligencia.

352. En su Informe Verdad, Justicia y Reparación y en sus informes de seguimiento la CIDH ha identificado serios desafíos en relación a la situación de las y los defensores de derechos humanos en Colombia, en particular sobre las garantías para su protección, su precaria situación de seguridad y la impunidad de los delitos que los afectan. Este año, la Comisión está especialmente preocupada por la situación de seguridad de las y los defensores de derechos humanos en vista del incremento de los ataques en su contra.

353. En el marco de seguimiento a la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, la Relatoría para los Derechos de Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos, estuvo en Bogotá en febrero, participando en un taller sobre promoción y garantía de la labor de defensores organizado por el Estado<sup>553</sup>. El Relator aprovechó su viaje para reunirse con autoridades y con defensoras y defensores de derechos humanos, quienes presentaron información y plantearon los desafíos enfrentados en Colombia en esta temática.

354. Durante dicho viaje la CIDH reiteró que es esencial y de la mayor importancia el rol que defensores y defensoras tienen en la transición hacia la paz en Colombia, y en consecuencia es vital que el Estado refuerce sistemas dirigidos a la prevención y protección de este colectivo<sup>554</sup>. El cumplimiento con la obligación de investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de manera diligente resulta en una importante medida de prevención y de no repetición y de construir contextos seguros para el desarrollo de sus actividades.

355. Al respecto, el Programa Somos Defensores reportó que entre enero y marzo de 2017, 193 defensores y defensoras fueron víctimas de algún tipo de agresión, lo que representó un incremento en un 70% en comparación con el mismo periodo en 2016, cuando fueron registrados 113 casos<sup>555</sup>. En el primer semestre de 2017 dicha organización documentó un aumento superior al 30% en los asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos en el país<sup>556</sup>, con 335 defensores y defensoras que fueron víctimas de algún tipo de agresión que puso en riesgo su vida e integridad y obstaculizó la labor legítima y legal de defensa de los derechos humanos. La organización señaló que en el primer semestre de 2017, se registró un incremento aproximado del 6% en las agresiones individuales contra defensores y defensoras en relación al mismo periodo en 2016<sup>557</sup>.

356. Asimismo, entre el 24 de noviembre de 2016 y el 11 de julio de 2017, la fundación Paz y Reconciliación ha contabilizado 181 actos de violencia contra algún líder social o defensor de los derechos humanos, de los cuales 55 fueron homicidios<sup>558</sup>. En octubre Marcha Patriótica, por su parte, reportaba 120 líderes sociales asesinados<sup>559</sup>.

<sup>553</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 23/17, [CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia](#), 6 de marzo de 2017.

<sup>554</sup> CIDH, Comunicado de prensa No. 23/17, [CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia](#), 6 de marzo de 2017.

<sup>555</sup> Programa Somos Defensores, [Boletín Trimestral Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia](#) (SIADDHH), abril de 2017.

<sup>556</sup> Agencia de prensa IPC, [Que la paz no nos cueste la vida](#), cita: Somos Defensores "Felices con la paz, pero nos están matando", 9 de agosto de 2017.

<sup>557</sup> Programa Somos Defensores, [Informe Enero – Junio 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia - SIADDHH](#), 17 de agosto de 2017, pág. 60.

<sup>558</sup> Fundación Paz y Reconciliación, [Informe No. 2: Cómo va la paz](#), 18 de julio de 2017.

<sup>559</sup> El Espectador, [No cesan crímenes de líderes sociales: asesinan a gobernador indígena en Chocó](#), 25 de octubre de 2017.

357. Es en este contexto, post-acuerdo, en el que el riesgo para las personas defensoras se ha visto incrementado. Esta violencia, actualmente se deriva de diferentes fuentes, tales como: los actores del conflicto que persisten y no se han desmovilizado; y quienes se oponen a los avances y resultados que puedan obtener los mecanismos de verdad, justicia y reparación creados por el Acuerdo de Paz, o a su potencial éxito para finalizar el conflicto armado en Colombia.

358. En relación con los factores de violencia que afectan a las personas defensoras la MAPP/OEA ha identificado que la concentración de las FARC para su proceso de desmovilización, desarme y reincorporación, ha causado vacíos de poder en los territorios que están siendo rápidamente llenados por otros actores que operan al margen de la ley, produciendo disputas y ataques contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos<sup>560</sup>.

359. Por su parte, entre el 1º de enero de 2016 y el 20 de febrero de 2017 la Defensoría del Pueblo registró 120 homicidios, 33 atentados y 27 agresiones contra líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos<sup>561</sup>. En tanto que, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó al menos 41 casos de personas defensoras asesinadas en Colombia en los primeros cuatro meses de 2017<sup>562</sup>.

360. A lo largo de este año la CIDH ha debido expresar su gran preocupación<sup>563</sup> en vista de la grave situación de las personas defensoras en Colombia, la cual ha empeorado, incluso pese al contexto de implementación del Acuerdo Final. Asimismo, en diciembre de 2016, la OACNUDH señaló su preocupación por el aumento de la violencia en contra de líderes sociales que habitan las zonas rurales del país<sup>564</sup>.

361. Al respecto, diferentes actores de la sociedad civil han monitoreado y advertido esta situación de riesgo acentuado para defensoras y defensores<sup>565</sup>. Asimismo, la Defensoría del Pueblo manifestó que pese a sus advertencias y a las acciones realizadas por parte de las autoridades, persiste el riesgo sobre las personas defensoras. De acuerdo a la información proporcionada por la Defensoría, del 1º de enero al 5 de julio se reportaron 52 homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos, con lo cual el consolidado de homicidios entre el 1º de enero de 2016 y el 5 de julio de 2017 es de 186 casos. De los 52 casos de homicidio presentados en el 2017, el 23% de ellos tuvo como lugar de ocurrencia el Departamento del Cauca; el 15% Departamento de Antioquia; 11.5% en Nariño y otro 11.5% en el Valle del Cauca<sup>566</sup>. Por su parte, ACNUR registró 78 líderes asesinados hasta noviembre de este año<sup>567</sup>.

<sup>560</sup> MAPP/OEA, Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP/OEA.

<sup>561</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Al menos 120 líderes y defensores de DD.HH. han sido asesinados en los últimos 14 meses, reportó la Defensoría del Pueblo, 3 de marzo de 2017.

<sup>562</sup> OACNUDH, [Al menos 41 defensores de derechos humanos han sido asesinados este año en Colombia](#), 1º de mayo de 2017.

<sup>563</sup> CIDH, Comunicados de Prensa No. 164/17, [CIDH repudia el homicidio de campesino en Colombia y de un líder comunitario y el ataque a la misión humanitaria y a periodistas](#), 19 de octubre de 2017; No. 77/17, [CIDH condena asesinato de Bernardo Cuero en Colombia](#), 16 de junio de 2017 y No. 23/17, [CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia](#), 6 de marzo de 2017.

<sup>564</sup> El Tiempo, [ONU entrega informe sobre 14 defensores de DDHH asesinados en 2017](#), 1º de mayo de 2017; HRW, [Colombia: defensores en riesgo](#), de 24 de abril 2017.

<sup>565</sup> CIDH, Audiencias Públicas sobre [Investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017 y [sobre la situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia](#), 23 de octubre de 2017; OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017; HRW, [Colombia: defensores en riesgo](#), de 24 de 2017; PBI Colombia, [Grave aumento de asesinatos de quienes defienden los derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017. RCN, [tasa de homicidios de 2016 en Colombia es la más baja desde 1974](#);

<sup>566</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017, pág. 28.

<sup>567</sup> ACNUR, [ACNUR se muestra preocupado por el incremento de asesinatos de líderes comunitarios en Colombia](#), 17 de noviembre de 2017.

362. La Defensoría del Pueblo, relevó además la violencia y amenazas sistemáticas que sufren actores fundamentales para el proceso de construcción de la paz en Colombia<sup>568</sup>. A la Defensoría de Pueblo también le preocupa que los líderes de las Mesas de Participación de Víctimas sean susceptibles a amenazas y riesgo por su participación y ejercicio de denuncia, y la incidencia que tienen en el proceso de restitución de tierras. Señaló que en el periodo 2015-2017 fueron identificados 39 casos de presuntas amenazas<sup>569</sup>. Indicó que la violencia contra los líderes y defensores se inscribe en un escenario de riesgo caracterizado por la concurrencia de tres dinámicas que tienen expresiones regionales particulares: i) la transformación del escenario de confrontación armada con las FARC; ii) la expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; y iii) la expansión y fortalecimiento de las AGC y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales<sup>570</sup>.

363. Asimismo, indicó que según el monitoreo de Sistema de Alertas Tempranas y las amenazas a líderes de las Mesas de Participación a Víctimas, en el periodo 2013-2015 se identificaron 51 casos de presuntas amenazas, (cerca del 8% del total de representantes) y que para el periodo 2015-2017 fueron identificados 39 casos de presuntas amenazas<sup>571</sup>.

364. En mayo de 2017, el ACNUDH llamó la atención sobre el riesgo que corren defensoras y defensores en particular Colombia, señalando que los activistas, al igual que los periodistas y otros representantes de la sociedad civil, afrontan grandes peligros en el desempeño de su trabajo. El ACNUDH señaló haber recibido información de al menos 41 casos de defensores de derechos humanos asesinados en Colombia en apenas cuatro meses de 2017, representando un aumento con respecto al mismo periodo de años anteriores<sup>572</sup>.

365. El informe de Somos Defensores da cuenta de cinco tipos de agresión contra defensores y defensoras de derechos humanos: asesinatos, atentados, amenazas, detenciones arbitrarias y uso arbitrario del sistema penal. A partir del análisis de las cifras este informe determina un importante incremento en los asesinatos, atentados y detenciones arbitrarias, así como un leve descenso en las amenazas. Corresponde indicar que el uso arbitrario del sistema penal para este semestre de 2017 se mantuvo en los mismos niveles del año anterior<sup>573</sup>.

366. En diciembre, el Ministro de Defensa, declaró en una entrevista<sup>574</sup> que los asesinatos de líderes sociales “han sido en su inmensa mayoría fruto de un tema de linderos, de un tema de faldas, de un tema de reivindicación, de un tema de pelea por rentas ilícitas”. Indicó que no había ninguna organización que estuviese detrás del asesinato de líderes sociales. El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, por su parte, lamentó estas declaraciones que “no solo banalizan un problema extremadamente serio en Colombia sino que contravienen las obligaciones en materia de protección a las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos y refuerzan su vulnerabilidad”<sup>575</sup>. WOLA también se pronunció al respecto señalado que las declaraciones del Ministro fueron no solo insensibles e imprecisas sino además una cachetada a todos los activistas colombianos que ponen su vida en riesgo todos los días para

<sup>568</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>569</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>570</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017, pág. 29.

<sup>571</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>572</sup> Naciones Unidas, [Colombia: Alarma la muerte de 41 defensores de derechos humanos en cuatro meses](#), 1º de mayo de 2017.

<sup>573</sup> Programa Somos Defensores, [Informe Enero – Junio 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia - SIADDHH](#), 17 de agosto de 2017, pág. 61.

<sup>574</sup> NoticiasUnoColombia, [El Ministro de Defensa dice que a los líderes sociales los matan por líos de faldas de vecinos](#), 16 de diciembre de 2017.

<sup>575</sup> Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, Colombia: Señor Ministro de Defensa: ¡No son “líos de faldas”, son ataques contra el derecho a defender derechos!, 20 de diciembre de 2017.

construir la paz y mejorar su país<sup>576</sup>. Vale destacar que la Procuraduría instó a la FGN a iniciar una investigación en relación con estas declaraciones.

367. Al respecto, la CIDH reitera al Estado la necesidad de adoptar medios integrales y coordinados entre los diversos entes y funcionarios estatales para el mejoramiento de su sistema de protección de defensores; la lucha contra la impunidad de los ataques y amenazas en contra de las personas defensoras de derechos humanos como una garantía de no repetición; entre otros desarrollos, que pueden contribuir a una protección fortalecida del rol que desempeñan las personas defensoras en la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de una paz estable y duradera; y la consolidación de la democracia en Colombia.

368. A la luz de los datos presentados por la Defensoría del Pueblo y el Programa Somos Defensores, es alarmante concluir que los homicidios incrementaron en un 31% este año. Pasando de 35 casos reportados en el primer semestre de 2016 a 51 personas defensoras asesinadas en los seis primeros meses de 2017<sup>577</sup>. Corresponde destacar que en 2016 se registraron 50 asesinatos de personas defensoras, siendo esta la cifra histórica más baja desde 1974<sup>578</sup>.

369. De acuerdo a *Peace Brigades International*, los principales responsables de estas agresiones son quienes denominan como grupos neoparamilitares<sup>579</sup>. Al mismo tiempo, se ha reportado que altos representantes del Estado, como los Ministros de Defensa e Interior y el Fiscal General de la Nación, habrían señalado que en los asesinatos, atentados y amenazas contra personas defensoras “no se advierte ningún grado de sistematicidad que nos permita establecer certeramente hasta hoy que hay una mano negra, invisible que está afectando a los líderes de derechos humanos”<sup>580</sup>.

370. La MAPP/OEA, por su parte, ha identificado que frente a la ocurrencia de hechos violentos dirigidos contra líderes y lideresas sociales, no se puede identificar un patrón o tendencia nacional que explique todos los casos de violencia. Sin embargo, resaltó ciertos patrones para explicar los hechos violentos, como: i) la denuncia del líder o lideresa frente a la llegada de un actor armado a la zona, ii) la denuncia por el mal manejo administrativo o reivindicación de derechos frente a los recursos naturales y defensa del territorio, iii) el trabajo político en función de la pedagogía para la paz, iv) el trabajo comunitario para la creación de nuevos espacios y/o movimientos representativos, y v) acallar ciertos liderazgos, que con su labor ponen en evidencia y riesgo el flujo de la economía ilegal de la zona que beneficia directamente al actor armado ilegal<sup>581</sup>.

371. Asimismo, la MAPP/OEA ha identificado que continúa el riesgo de amenazas e intimidaciones contra las mujeres lideresas e integrantes de organizaciones de mujeres por el ejercicio de actividades relacionadas con la defensa y promoción de derechos humanos. Indicó que estas intimidaciones, se dirigen contra los miembros de su núcleo familiar, especialmente contra sus hijos e hijas, poniendo de manifiesto que estos también pretenden una afectación a los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosos e importantes; estas dinámicas se ubican en municipios como Barrancabermeja en Santander y Vistahermosa en Meta<sup>582</sup>.

<sup>576</sup> ver también WOLA, *Colombia's Defense Minister Dismisses Killings of Human Rights Defenders*, 18 de diciembre de 2017.

<sup>577</sup> Programa Somos Defensores, [Informe Enero – Junio 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia - SIADDHH](#), 17 de agosto de 2017, pág. 61.

<sup>578</sup> PBI Colombia, [Grave aumento de asesinatos de quienes defienden los derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017. RCN, [tasa de homicidios de 2016 en Colombia es la más baja desde 1974](#), 26 de diciembre de 2016. Cabe señalar que la OACNUDH reportó que fueron 60 los defensores asesinados en 2016 en Colombia. HRW, [Colombia: defensores en riesgo](#), de 24 de abril 2017.

<sup>579</sup> PBI Colombia, [Grave aumento de asesinatos de quienes defienden los derechos humanos en Colombia](#).

<sup>580</sup> Contagio Radio, [Asesinatos de líderes sociales son práctica sistemática: somos defensores](#), 9 de diciembre de 2016.

<sup>581</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

<sup>582</sup> OEA, Vigésimo Tercer Informe del Secretario General al Consejo Permanente de la MAPP/OEA, octubre de 2017.

372. Por otro lado, en materia de protección, las organizaciones de sociedad civil han cuestionado ampliamente la gestión de la UNP, tanto por supuestos hechos de corrupción en su interior, como por su presunta ineficacia en la respuesta frente a situaciones de riesgo<sup>583</sup>. Se ha llamado la atención sobre su carácter esencialmente reactivo, la falta de flexibilidad de su oferta de protección incluyendo la falta de un real enfoque diferencial, y su falta de articulación como acciones de investigación y preventivas. El programa Somos Defensores ha establecido como principales obstáculos: i) la poca efectividad en la implementación de medidas de protección colectiva; ii) la cancelación de los auxilios de transporte para personas en riesgo; y iii) las funciones de comunicación de voz integradas al Botón de Pánico entregado a los beneficiarios<sup>584</sup>.

373. En la audiencia celebrada en marzo ante la CIDH, sobre la investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos que fue solicitada por el Estado, éste presentó varios avances en el desarrollo y la implementación de políticas públicas integrales para la protección de personas defensoras de derechos humanos basadas en los ejes de prevención, protección y judicialización<sup>585</sup>. El Estado aseveró la gran importancia de las garantías a la labor de las personas defensoras de derechos humanos para el real éxito del proceso de paz, y reconoció a las personas defensoras como aliadas indispensables, constructoras de paz y participantes activos de la solución política y civilizada del conflicto armado. Las organizaciones participantes, por su parte, destacaron la persistencia de la estigmatización, persecución y violencia en contra de personas defensoras en el país, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz. Destacaron la falta de enfoques diferenciados y colectivos en el desarrollo de los análisis de riesgo y de los esquemas de protección, en adecuación con la realidad de los líderes y lideresas afrodescendientes y LGBTI. Asimismo, evidenciaron la persecución continua contra los integrantes del movimiento Marcha Patriótica, y denunciaron la posición “negacionista” del Estado, que no reconocía la persistencia de los grupos paramilitares; no daba cuenta en sus investigaciones de las estructuras criminales detrás de la violencia; y se negaba a reconocer el carácter sistemático de la violencia<sup>586</sup>.

374. En la audiencia sobre la situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales sostenida en octubre las organizaciones destacaron nuevamente el incremento de la violencia sistemática y generalizada a la cual están sometidos dichos actores en el país. Esta vez indicaron que en 2016, ocurrieron 116 homicidios de personas defensoras. Asimismo, señalaron que en 2017 fueron registrados 126 homicidios de defensores hasta octubre. Destacaron además que las cifras evidencian un incremento sustancial de la violencia y que existen algunos patrones de persecución que indican la sistematicidad de las violaciones de derechos humanos de los líderes. Las organizaciones señalaron que la sistematicidad puede ser comprobada en razón del factor temporal y la distribución geográfica. Al respecto, subrayaron que han ocurrido asesinatos de personas defensoras en 26 de los 32 departamentos del país.

375. En dicha audiencia las organizaciones analizaron que en 2016, estos homicidios se concentraron en el Departamento del Cauca (69 homicidios); en Antioquia, (36); en Nariño (27); en Valle del Cauca (17); en Córdoba (12); y en Chocó (13). Indicaron que 18 de los líderes fueron asesinados en regiones donde la Fuerza Pública desarrolla acciones de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y que presentan altos niveles de militarización. Por otra parte, las organizaciones reiteraron que dichos territorios tuvieron presencia de la FARC y ahora están siendo copados por grupos criminales y organizaciones sucesorias del paramilitarismo. Como factores adicionales de preocupación las organizaciones señalaron que 12 de los casos de homicidios fueron atribuidos a integrantes de la Fuerza Pública. Asimismo, subrayaron que hasta octubre existían medidas de protección para 383 personas defensoras<sup>587</sup>.

<sup>583</sup> CAJAR, CCP, CIJP y otros, Solicitud de Audiencia 161<sup>o</sup> Período de Sesiones - Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, pág. 6.

<sup>584</sup> CAJAR, CCP, CIJP y otros, Solicitud de Audiencia 161<sup>o</sup> Período de Sesiones - Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, pág. 6.

<sup>585</sup> CIDH, Audiencia Pública [Investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>586</sup> Varios integrantes del público estaban sentados con letreros sobre los cuales se leía: “¡Que la paz no nos cueste la vida!”. CIDH, Audiencia Pública [Investigación de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>587</sup> CIDH, [audiencia sobre la situación de personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia](#), 23 de octubre de 2017.

376. El Estado, a su vez, reiteró que rechaza y condena los homicidios de los defensores de derechos humanos, los cuales tienen un rol central en el proceso de paz. Informó, además, que va a tomar todas las medidas necesarias que permitan perseguir los responsables por los hechos y adelantar acciones de prevención en esta materia. En ese sentido, destacó que se han establecido los siguientes ejes de políticas: 1) no estigmatización; 2) acción de la fuerza pública para ocupar el territorio; 3) acción de la justicia para encerrar el paso a la impunidad, la investigación y el esclarecimiento; 4) medidas de protección; 5) oferta del Estado; 6) Políticas inmediatas de protección; 8) Coordinación internacional. Asimismo, el Estado destacó que la tasa de esclarecimiento de asesinatos de defensores de derechos humanos es de 50%, hecho que demuestra un avance procesual superior a otros casos de homicidios. En lo que concierne los números de asesinatos de líderes de derechos humanos, el Estado informó que en 2016 ocurrieron 63 asesinatos, en 2017, 48.

377. La Defensoría del Pueblo, por su parte, también comparte la preocupación frente a la situación de riesgo de líderes sociales y defensores, y ha informado que está dando un seguimiento constante a la situación<sup>588</sup>. En su análisis ha recomendado al Gobierno la adopción de medidas de prevención y protección ante la importancia que reviste la no repetición de los hechos victimizantes para distintos sectores sociales, dentro de los que se destacan los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz. La Defensoría considera que se deben fortalecer las unidades de investigación y de policía judicial de la FGN, con recursos humanos y logísticos suficientes para el acopio de material probatorio en las zonas rurales donde se ha identificado el mayor número de homicidios y amenazas contra líderes sociales y personas defensoras<sup>589</sup>.

378. Atendiendo a esta recomendación la Defensoría del Pueblo refiere que cuenta con el sistema de información de registro y gestión de peticiones Visión Web, el cual recibe las quejas ciudadanas sobre violaciones de derechos humanos. Indicó que la información de dicho sistema evidenció que el 57% del total de quejas de violaciones de derechos humanos presentadas entre 2011 y 2016, corresponde a defensores y defensoras, campesinos, indígenas, líderes sindicales, líderes sociales, líderes desplazados y mujeres<sup>590</sup>.

379. La CIDH valora que el Acuerdo de Paz contenga varias secciones que refieren a la prevención del riesgo y la protección de defensoras y defensores de derechos humanos. En particular la garantía de implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensoras y defensores de derechos humanos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo<sup>591</sup>.

380. La CIDH saluda, que el Acuerdo de Paz haya previsto el fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones, en particular las que trabajan en contextos rurales, mediante la elaboración de manera concertada con las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo a las que realizan su labor en sectores rurales, con un protocolo para su protección integral<sup>592</sup>. Asimismo, saluda que se promoverán medidas integrales de seguridad y protección que contengan medidas contra la estigmatización, mecanismos de difusión amplia, campañas de legitimación y reconocimiento de las personas defensoras, tanto

---

<sup>588</sup> La Defensoría del Pueblo ha emitido entre 2016 y 2017, 13 Informes de Riesgo y 9 Notas de Seguimiento, documentos que advierten la amenaza que viven los defensores de derechos humanos. Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>589</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017.

<sup>590</sup> Defensoría del Pueblo, Nota de 29 de agosto de 2017, pág. 29.

<sup>591</sup> Gobierno Nacional de Colombia y FARC, [Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera](#), Punto 3.4. Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de 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 de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, 24 de noviembre de 2016, pág 78.

<sup>592</sup> [Acuerdo de Paz](#), 24 de noviembre de 2016, pág. 191.

en áreas rurales como urbanas, así como la creación y difusión de medios de comunicación comunitarios y de interés público para el impulso de los derechos humanos y la convivencia. La Comisión nota que este programa ha brindado un espacio de participación a varias organizaciones de la sociedad civil<sup>593</sup>. Asimismo, la Comisión destaca la importancia del diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales de acuerdo a lo previsto en el Acuerdo de Paz<sup>594</sup>, considerando el deber general de prevención y protección de vulneraciones a su vida e integridad personal, y los factores específicos como el género, la raza, la etnia y la situación de desplazamiento que pueden acentuar su situación de riesgo.

381. La Comisión saluda también que, al interior de la FGN, se haya creado la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra personas defensoras, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra quienes participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo<sup>595</sup>. El Estado informó que esta Unidad está conformada por un Cuerpo Élite que cuenta con 1.088 oficiales de policía, encabezados por 120 expertos en investigación criminal y 40 analistas, los cuales liderarán un modelo investigativo integral alineado con la FGN para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios de líderes sociales<sup>596</sup>. La unidad también cuenta con 150 integrantes de un Grupo de Reacción Inmediata, integrado por efectivos del Comando de Operaciones Especiales, Unidad Nacional de Intervención Policial y Antiterrorismo, Comandos JUNGLA y Escuadrones Móviles de Carabineros. A la fecha, el trabajo mancomunado entre la Policía Nacional y la FGN, ha permitido esclarecer 32 de los 84 asesinatos cometidos entre 2016 y en lo que va corrido del presente año, según registros de las Naciones Unidas<sup>597</sup>. De conformidad con la información proporcionada por el Estado adjunta a sus observaciones al proyecto de informe, la FGN había podido avanzar en el esclarecimiento de 62 de los 134 asesinatos que se habían cometido entre 2016 y diciembre de 2017, lo que, a su juicio, implicaría un avance de un 47.01% en el esclarecimiento de dichos hechos<sup>598</sup>.

382. El Estado informó además sobre la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad<sup>599</sup> para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensoras y defensores de 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 de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo<sup>600</sup> y de su instalación el 23 de febrero de 2017. Asimismo, indicó que se instaló en diciembre de 2016 el Puesto de Mando Unificado

<sup>593</sup> [Acuerdo de Paz](#), 24 de noviembre de 2016, pág. 93. Ver Presidencia de la República, [Comisión Nacional de Garantías de Seguridad escucha a voceros de organizaciones sociales](#), 21 de marzo de 2017.

<sup>594</sup> [Acuerdo de Paz](#), 24 de noviembre de 2016, pág. 191.

<sup>595</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017; Acuerdo de Paz 3.4.4. y FGN, [Resolución 2903](#) de 24 de agosto de 2016. Decreto 898 de 29 de mayo de 2017. Caracol, [El decreto que revolucionará la Fiscalía](#), 30 de mayo de 2017.

<sup>596</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017; MSN Noticias, [La policía de Colombia lanza "cuerpo elite" para proteger a defensores de DDHH](#), 16 de junio de 2017. de 16 de septiembre de 2017.

<sup>597</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017, pág. 65. Ver también Naciones Unidas, [Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia](#), 26 de septiembre de 2017.

<sup>598</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-101743 de 18 de diciembre de 2017. Información complementaria.

<sup>599</sup> Decreto 154 de 3 de febrero de 2017. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>600</sup> [Acuerdo de Paz](#), 24 de noviembre de 2016, págs. 80 y 81. Según lo señalado en el acuerdo, la Comisión Nacional podrá invitar a sus reuniones a representantes de los partidos y movimientos políticos, a la OACNUDH y a otros organismos nacionales e internacionales especializados con presencia en los territorios y podrá apoyarse en expertos y expertas sobre la temática cuando lo estime conveniente.

(PMU) para el seguimiento y análisis de agresiones contra defensores y líderes sociales<sup>601</sup>. El Estado informó que a febrero se habían llevado a cabo reuniones en los departamentos del Cauca, Antioquia y Norte de Santander, los cuales han registrado el mayor número de casos por presuntos homicidios contra defensores. Indicó que del análisis derivado del PMU se han verificado avances procesales en 24 de las agresiones reportadas por la OACNUDH y 4 de ellos cuentan con sentencia condenatoria<sup>602</sup>.

383. De otro lado, la CIDH destaca que el Ministerio Público emitió la Directiva No. 002 del 14 de junio de 2017 sobre los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos políticos, líderes políticos sociales y sus organizaciones” como una medida para continuar avanzando en el reconocimiento de la importante labor que los defensores desarrollan<sup>603</sup>; y la FGN la Directiva No. 0002 de sobre lineamientos para la investigación de crímenes cometidos en contra de defensores de derechos humanos adoptada en noviembre de 2017 con cooperación e la CIDH.

384. La Comisión valora los esfuerzos del Estado para la protección de las y los defensores de derechos. En particular, la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el cuerpo de Policía de Élite, y demás instancias encargadas de la protección de personas defensoras y la prevención de los ataques en su contra. Asimismo, valora los resultados obtenidos de las investigaciones adelantadas. No obstante, en el marco de un persistente aumento en las amenazas y los asesinatos de las personas defensoras, la CIDH reitera su recomendación en el sentido de que el Estado redoble sus esfuerzos en la adopción de políticas públicas integrales y efectivas para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo, con particular atención en aquellos grupos de defensoras y defensores que puedan encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad. Igualmente, además de las medidas materiales de protección, el Estado debe atender a su deber la prevención de hechos de violencia e investigar efectivamente las fuentes de riesgo para defensoras y defensores con la finalidad de desactivarlas.

#### IV. CONCLUSIONES

1. En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente informe, la Comisión reitera al Estado de Colombia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, así como desarrollar y sostener los resultados logrados hasta el momento.

2. La Comisión reconoce que el Estado continúa desarrollando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja de las víctimas del conflicto, los esfuerzos en la atención y protección de personas en riesgo, y la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. La Comisión continuará colaborando con el Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados en el presente informe, y brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en el proceso de implementación y seguimiento a las medidas que el Estado ha desplegado como parte de su propósito de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia y cumplir con sus obligaciones internacionales.

3. Asimismo, la Comisión resalta el gran esfuerzo adelantado por el Estado para la implementación del Sistema Integral, con el objeto de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, a través de la implementación normativa e institucional de los diferentes mecanismos que lo componen. En esta línea, llama al Estado a tomar en cuenta las consideraciones planteadas tanto por la Defensoría del Pueblo como por diferentes actores de la sociedad civil en relación a algunas cuestiones que atañen dicha

---

<sup>601</sup> Espacio liderado por el Ministerio de Defensa Nacional y cuenta con la participación de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General de la Policía Nacional, la FGN y la UNP. República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017

<sup>602</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

<sup>603</sup> República de Colombia, Nota S-GAIID-17-067759 de 29 de agosto de 2017.

implementación, en particular sobre la Ley de Amnistía, a fin de afinar su operatividad y ajustarla a los estándares internacionales y de derechos humanos. La Comisión reitera su compromiso de continuar brindando al Estado y a la sociedad colombiana en su conjunto, su colaboración en este esfuerzo y continuará dando seguimiento cercano a la implementación del Acuerdo de Paz en el marco de sus competencias.