



# Asamblea General

Distr. general  
4 de febrero de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Tema 2 de la agenda

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

## Situación de los derechos humanos en Colombia

### Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos\* \*\*

#### *Resumen*

En el presente informe, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos describe la situación de los derechos humanos en Colombia en 2018 con respecto a la democracia, la seguridad, el desarrollo, la participación cívica y la paz, y destaca algunas de las actividades realizadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el país. En particular, la Alta Comisionada subraya la importancia de garantizar los derechos humanos como vía para lograr una paz sostenible y duradera. El informe también presenta el balance realizado por el ACNUDH del segundo año de implementación de los aspectos de derechos humanos del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

La Alta Comisionada destaca los desafíos específicos que plantean la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad y la corrupción, el incremento de la violencia y la necesidad de reducir la brecha de desigualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en zonas rurales.

\* Se acordó publicar el presente informe tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.

\*\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



## Anexo

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

## I. Introducción

1. El presente informe, que se basa en las actividades de observación directa de la situación de los derechos humanos en Colombia realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y se ha presentado al Consejo de Derechos Humanos según lo dispuesto en la resolución 48/141 de la Asamblea General, abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.
2. En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), las partes solicitaron al ACNUDH que incluyera en su informe anual sobre Colombia sus hallazgos sobre las repercusiones de la aplicación del Acuerdo en los derechos humanos. Este informe incluye las conclusiones sobre el segundo año de implementación desde una perspectiva de derechos humanos.
3. Con la implementación plena del Acuerdo, el Estado tiene una oportunidad histórica para impulsar cambios positivos y sostenibles de índole estructural para el acceso y goce de los derechos humanos de la población. El ACNUDH pide a las partes que incrementen sus esfuerzos para avanzar en la ejecución de todos los capítulos contenidos en el Acuerdo, puesto que no puede haber vuelta atrás. Se debe seguir construyendo confianza entre las partes y dentro de la sociedad colombiana, en especial para con las víctimas.
4. El Gobierno elegido para el período 2018-2022 tendrá la responsabilidad histórica de continuar con la implementación del Acuerdo y de avanzar en la construcción de un país en paz y equitativo, donde toda la población tenga garantizado el pleno acceso a los derechos humanos.
5. El ACNUDH hace un llamado al Gobierno y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) para que respeten el derecho internacional humanitario, e insta al ELN a que se abstenga de tomar rehenes, práctica prohibida por el derecho internacional humanitario. Asimismo, convoca a las partes a acordar un cese al fuego bilateral que permita seguir construyendo confianza para la reanudación de los diálogos de paz. Esto mejoraría la situación de los derechos humanos de las comunidades que se han visto afectadas tanto por las hostilidades como por la falta de inclusión económica, social y política.
6. Es alentador que, durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2018, Iván Duque, que resultó elegido Presidente, firmase el Pacto Social por los Derechos Humanos, promovido por el ACNUDH. Este Pacto reitera la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, impulsando la inclusión de la población, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia, y garantizando de una forma real el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales.
7. El ACNUDH reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno en la construcción de un plan de acción nacional en derechos humanos. Este plan deberá reforzar el enfoque preventivo del Gobierno, incorporar las perspectivas de género y atender a la situación regional. Para garantizar su ejecución efectiva, el país debe establecer indicadores basados en estándares internacionales, así como un proceso de evaluación y rendición de cuentas.
8. El ACNUDH reafirma su compromiso de trabajar con el Estado en su conjunto y con la sociedad civil colombiana en el marco de su mandato, sosteniendo una continua

interlocución con todas sus contrapartes que permita prevenir las violaciones de los derechos humanos. El ACNUDH mantendrá su presencia en el territorio nacional con el propósito de llegar a las comunidades más remotas afectadas por el conflicto y la violencia. Durante 2018, el ACNUDH realizó un total de 1.339 misiones sobre el terreno. Asimismo, el ACNUDH recuerda que su oficina en Colombia depende principalmente de contribuciones voluntarias y que, a pesar de contar con responsabilidades adicionales derivadas del Acuerdo, 2018 ha sido el segundo año consecutivo en que no ha recibido recursos adicionales.

9. El ACNUDH valora la apertura mostrada por el nuevo Gobierno para permitir el escrutinio internacional. Este último le permitirá implementar acciones para mejorar la situación de derechos humanos en el país. En ese sentido, el ACNUDH celebra la visita del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, que tuvo lugar del 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, y la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 27 al 30 de noviembre.

## **II. Garantizar los derechos humanos es la vía para la sostenibilidad de la paz**

10. El ACNUDH recuerda que la mayoría de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo hacen parte de la agenda de derechos humanos que se ha delineado en muchos de los tratados, mecanismos, recomendaciones y directrices de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos en los que Colombia es parte. Por lo tanto, su debida implementación reflejará también la voluntad del Estado de cumplir plenamente con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

11. El pleno acceso a los derechos humanos y su realización constituyen la base para una paz estable y duradera. Para ello, las acciones de prevención que identifiquen de manera efectiva las causas estructurales que propician los conflictos y la violencia son determinantes. En ese sentido, fortalecer las capacidades del Estado tanto a nivel nacional como local y garantizar una mayor inclusión de la sociedad civil y las comunidades locales es esencial para prevenir las violaciones de los derechos humanos. También es esencial para la prevención la participación de las mujeres, por su papel determinante tanto en la identificación de las causas de la violencia como en la mediación de conflictos en sus comunidades.

12. En su más reciente informe sobre la consolidación y el sostenimiento de la paz (A/72/707-S/2018/43), el Secretario General de las Naciones Unidas estimó que las medidas efectivas de prevención podían disminuir hasta en un 30 % los costos generados por la violencia y los conflictos. Sin embargo, el presupuesto de defensa del Estado se incrementó en más del 5 %. En ese sentido, el ACNUDH alienta al Gobierno a priorizar el gasto público en prevención y a seguir promoviendo el desarrollo, en particular en las zonas rurales apartadas y urbanas marginales.

13. El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, cumpliendo lo estipulado entre las partes, será el principal instrumento para la inclusión de los diversos componentes del Acuerdo en los próximos planes nacionales de desarrollo. Para poder cumplir con este Plan y con la totalidad del Acuerdo, es imprescindible que el Gobierno asigne los recursos necesarios, con especial atención a las zonas rurales más afectadas por el conflicto.

### **A. Situación de los defensores de los derechos humanos**

14. En 2018, el ACNUDH continuó prestando su asistencia técnica a todas las autoridades estatales relevantes y a la sociedad civil, impulsando para ello medidas de prevención y protección, así como las investigaciones que contribuyan al esclarecimiento de los asesinatos y agresiones contra las personas defensoras de los derechos humanos y que permitan la sanción de los responsables. Asimismo, siguió adoptando medidas de construcción de confianza entre las entidades del Estado, las organizaciones sociales y las comunidades mediante la creación de espacios de diálogo entre estas.

15. De conformidad con lo estipulado en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos), cualquier persona que defiende los derechos humanos es un defensor, con independencia de la organización a la que pueda pertenecer. El ACNUDH ve con preocupación el alto número de asesinatos (110) de personas defensoras de los derechos humanos durante el período examinado. Es importante señalar que el 27 % de los casos registrados afectaron a personas defensoras de los derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (18 casos) o afrocolombianas (12 casos), lo que demuestra que algunas comunidades étnicas se ven más afectadas que otras. Se registró un aumento de otros tipos de agresiones, tales como amenazas, intentos de asesinato y violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad.

16. Los 110 asesinatos de defensores de los derechos humanos registrados por el ACNUDH, si bien no representan el universo total de casos, sí permiten identificar tendencias en el comportamiento de estas agresiones, que socavan gravemente la defensa de los derechos humanos, actividad fundamental para la vida democrática y el estado de derecho.

17. Estos asesinatos ocurrieron en 24 departamentos del país, concentrándose principalmente en Antioquia, el Cauca y Norte de Santander (37 % del total de casos registrados en 2018). Siguiendo la tendencia observada por el ACNUDH en sus tres informes anteriores, en esas zonas el riesgo continúa siendo alto y el Estado debe hacerle frente con urgencia, entre otras medidas a través del nuevo Plan de Acción Oportuna, que prioriza, entre otros, los departamentos arriba mencionados.

18. El ACNUDH observa que un 93 % de los casos a los cuales hizo seguimiento ocurrieron en contextos regionales con causas estructurales vinculadas a la persistencia de la falta de acceso a los derechos de la población, principalmente el derecho a la justicia y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estas causas generan altos índices de pobreza multidimensional y propician el surgimiento de economías ilícitas, controladas o disputadas por grupos criminales, lo que también provoca niveles endémicos de violencia<sup>1</sup>. La mayoría de estos casos siguieron teniendo lugar en zonas rurales o en aquellas calificadas como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) en el Decreto núm. 1650 (2017).

19. Las causas estructurales antes mencionadas derivan en buena medida de la débil o nula presencia del Estado en algunas zonas rurales, lo cual fue reconocido por el Presidente en su discurso inaugural. También son el resultado de sustanciales retrasos en la implementación del Acuerdo, particularmente en lo relacionado con la reforma rural integral y la sustitución de los cultivos ilícitos. Para mitigar los riesgos para las personas defensoras de los derechos humanos, el Estado debe mantener su presencia, que incluya a las autoridades civiles, reconocer e impulsar la participación de la sociedad civil con plenas garantías de asociación, reunión y expresión, y acelerar la implementación del Acuerdo en las regiones afectadas, lo que ayudaría a la labor de los defensores mediante la ampliación del espacio cívico.

20. En el mes de julio de 2018, el presidente de una Junta de Acción Comunal (JAC) fue asesinado en el sur del país. La víctima era un impulsor del proceso de implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), contenido en el Acuerdo. Conforme a la información recibida, las motivaciones del homicidio estarían relacionadas con esa actividad. Tres meses antes de los hechos, tanto las familias que suscribieron los acuerdos voluntarios de sustitución como este líder comunitario habían recibido amenazas, que fueron puestas en conocimiento de las autoridades. Al igual que muchas otras personas en la misma situación, este líder buscaba alternativas económicas viables y legales para su comunidad, dados los altos índices de pobreza multidimensional en la región. Esta falta de oportunidades y las altas tasas de pobreza multidimensional habrían llevado a la comunidad a vincularse a la economía ilegal para subsistir, lo que la expuso a la violencia ejercida por

<sup>1</sup> Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), existe violencia endémica cuando la tasa de asesinatos es superior a 10 por cada 100.000 habitantes.

los grupos ilegales o criminales que manejaban esas economías, en este caso, presuntamente, antiguos integrantes de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz.

21. Según la información recopilada sobre las posibles motivaciones de estos asesinatos, el 66 % estaría relacionado con la denuncia u oposición al accionar criminal, los efectos de la violencia a niveles endémicos que afecta a la población en general o el apoyo a la implementación del Acuerdo, y más concretamente la sustitución de los cultivos ilícitos. Se registraron homicidios relacionados con este último motivo en el Cauca y Putumayo.

22. Los presuntos autores de estos asesinatos fueron principalmente miembros de organizaciones criminales, entre cuyos integrantes se encuentran posiblemente antiguos miembros de estructuras paramilitares desmovilizadas (40 %), individuos no afiliados a ningún grupo criminal o grupo armado ilegal (18 %), integrantes del ELN (8 %), integrantes del Ejército Popular de Liberación (EPL) (4 %), miembros de la fuerza pública (5 %), antiguos miembros de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz (8 %) y personas por determinar (17 %).

23. Persisten los asesinatos de mujeres defensoras de los derechos humanos, habiéndose registrado al menos nueve casos a lo largo del año pasado. De acuerdo con las observaciones del ACNUDH y los datos oficiales, la mayoría de estos asesinatos se cometieron en municipios donde, además de presentarse las tendencias ya descritas, existe un alto riesgo de incidencia de violencia por razón de género<sup>2</sup>.

24. Igualmente, preocupan al ACNUDH las agresiones cometidas contra los defensores pertenecientes a la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, incluyendo, según la organización Colombia Diversa, dos casos de homicidio y seis de amenazas. La situación de estos defensores se agrava por la persistencia de prácticas discriminatorias y excluyentes muy arraigadas en la sociedad colombiana.

25. De acuerdo con la información obtenida de la organización no gubernamental Fundación para la Libertad de Prensa, en 2018 se registró un aumento preocupante del número de amenazas y agresiones contra periodistas con respecto a 2017. Hasta el 2 de noviembre de 2018 se habían denunciado 3 homicidios, 200 amenazas y 477 agresiones en contra de la libertad de prensa. Esto afecta gravemente el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de la sociedad a estar informada.

26. El ACNUDH observa que el 59 % de los asesinatos se cometieron en ámbitos comunitarios. Los más afectados fueron los directivos de las Juntas de Acción Comunal y quienes asumen el liderazgo y vocería de sus comunidades, en particular los que viven en condiciones precarias y con poco respaldo institucional. El ACNUDH ha observado que en Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, grupos armados ilegales y grupos criminales han presionado a los líderes comunales para que les permitieran proseguir con sus acciones delictivas. En Norte de Santander se registraron cinco asesinatos de líderes de Juntas de Acción Comunal, todos miembros de la misma organización campesina.

27. En muchas ocasiones, las medidas de protección otorgadas a los defensores no respondían a los riesgos y complejidades del contexto en el que estos desempeñaban su labor. Tal fue el caso de la corregidora de una zona rural apartada y afectada por el conflicto en el sur del país, quien fue amenazada en abril de 2018 por denunciar a una banda de microtráfico que vendía sustancias psicoactivas en la escuela local. Las medidas de protección otorgadas en septiembre por la Unidad Nacional de Protección (UNP) fueron un botón de pánico, un celular y un chaleco antibalas. Sin embargo, no todos estos elementos eran idóneos teniendo en cuenta las dificultades de acceso y la falta de comunicaciones que existían en la zona donde la corregidora ejercía sus funciones.

28. El retraso de más de un mes en el otorgamiento de medidas de protección por la UNP derivó en el asesinato de un líder comunal y de un representante de las víctimas en Norte de Santander y Valle del Cauca en julio y septiembre, respectivamente.

<sup>2</sup> De acuerdo con el ACNUDH, este riesgo se debe a la confluencia de diferentes tipos de violencia contra las mujeres, tales como asesinatos, violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia asociada al conflicto armado.

29. Por lo anterior, se debe priorizar el enfoque preventivo sobre la adopción de medidas de protección de carácter temporal. Para tal propósito, la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), el Plan de Acción Oportuna (véase el párr. 17) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad deberían ser espacios adecuados para abordar este enfoque.

30. Por otro lado, la Fiscalía debe fortalecer la investigación penal para poder abordar los fenómenos de violencia en los que se enmarcan la mayoría de los asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos y sancionar a los autores de estos crímenes y a los que los planifican. En ese sentido, las mesas regionales impulsadas por la Fiscalía y facilitadas por el ACNUDH tienen por objetivo identificar las causas estructurales de las agresiones a los defensores de los derechos humanos y son una valiosa iniciativa para impulsar la prevención.

31. El ACNUDH ha venido dialogando con el sector privado para promover medidas que fomenten el respeto de los defensores de los derechos humanos mediante el reconocimiento de su labor, la condena de las agresiones de que son objeto y la promoción del diálogo social y las medidas de protección, entre ellas la realización de investigaciones por el Estado. En ese contexto, el ACNUDH destaca la iniciativa conjunta de las organizaciones sociales, el sector privado y otros agentes denominada “Ni uno más: Alianza civil por la democracia, la vida y el pluralismo”, que busca rechazar la violencia ejercida contra los defensores de los derechos humanos mediante la protección del derecho a la libertad de expresión y la diversidad. El Gobierno ha promovido iniciativas similares a nivel regional y local.

32. Durante su visita oficial a Colombia a finales de 2018, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos resaltó la importancia de la labor de las personas defensoras de los derechos humanos como agentes de cambio que preservan la democracia y salvaguardan los principios del estado de derecho, y subrayó que la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos debía ser ampliamente adoptada, sin restricciones indebidas. El Relator manifestó asimismo su preocupación por los mayores riesgos que afrontan los defensores de los derechos humanos en las zonas rurales, cuya lejanía los hace más vulnerables por estar menos conectados con las redes más amplias de defensores.

## **B. Participación**

### **1. Procesos electorales en 2018**

33. Durante el primer semestre de 2018 se celebraron las primeras elecciones legislativas y presidenciales luego de la firma del Acuerdo de Paz. El ACNUDH observó un número significativamente más bajo de acciones violentas durante las campañas electorales. La firma del Acuerdo ha mejorado las condiciones de seguridad para el ejercicio electoral. Sin embargo, el ACNUDH registró el asesinato de tres miembros del partido político FARC en las etapas preelectorales, y uno más cometido en el Cauca el día de la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

34. Si bien se observó una mayor participación a nivel nacional, persiste el desafío de mejorar las condiciones de acceso a los puestos de votación para los habitantes de las zonas rurales aisladas, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas. El ACNUDH observó esta necesidad en Amazonas, Chocó, Guaviare, Putumayo y Santander, entre otras zonas. Adicionalmente, existen aspectos normativos vigentes que dificultan el acceso al voto debido a las restricciones a la instalación de puestos electorales<sup>3</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional se encuentra revisando una solicitud de amparo de derechos fundamentales relacionada con el ejercicio efectivo del derecho al voto promovida por representantes de comunidades indígenas de Chocó (radicado núm. T-6.340.286).

<sup>3</sup> Código Electoral, art. 99.

35. El ACNUDH observa que en las elecciones de 2018 disminuyó el porcentaje de mujeres presentes en el Congreso, pues, aunque obtuvieron los mismos escaños (56) que en las elecciones de 2014, el número total de curules pasó de 268 en 2014 a 279 en 2018. Sin embargo, hay paridad de género en el gabinete ministerial del Gobierno actual. Una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 es asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres a todos los niveles decisorios.

## **2. Participación en el marco de la implementación del Acuerdo**

36. El Acuerdo de Paz asignó al partido político FARC 10 asientos en el Congreso. Si bien se tomó posesión de estas curules, tres fueron ocupadas por suplentes, una de ellas debido a una situación jurídica por definir bajo la revisión de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La participación de los congresistas del partido FARC en las distintas comisiones legislativas contribuye significativamente a la reincorporación y participación política de los antiguos integrantes de las FARC-EP.

37. Durante la campaña para las elecciones presidenciales, el ACNUDH observó que algunos sectores de la sociedad eran reticentes a aceptar la participación del partido FARC como actor político legítimo. El Estado debe redoblar esfuerzos para garantizar esta participación; a su vez, el partido FARC debe reanudar las acciones dirigidas al reconocimiento de responsabilidad y la reparación en los territorios.

38. El ACNUDH considera preocupante que el Congreso no haya podido completar el trámite de aprobación de las Circunscripciones Especiales para la Paz en la presente legislatura y el proyecto de ley deba ser presentado nuevamente en 2019, lo que pone en riesgo el espacio de representación y participación en el Congreso de las víctimas de las regiones más afectadas por el conflicto.

39. El ACNUDH observa que aún no se han aprobado las disposiciones sobre las garantías para la movilización y la protesta pacífica estipuladas en el Acuerdo. Sin embargo, el 3 de agosto de 2018 el Ministerio del Interior expidió el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica”, elaborado conjuntamente entre la sociedad civil y el Gobierno con la asesoría del ACNUDH.

40. En ese sentido, el ACNUDH acoge con beneplácito las declaraciones del Presidente de la República donde ratifica la protesta pacífica como un derecho y espera que todas las instituciones del Estado actúen en consecuencia. El ACNUDH monitoreó protestas nacionales en noviembre y diciembre, brindando a las autoridades asistencia técnica en materia de prevención. En consecuencia, la Ministra del Interior dio directrices a todos los gobernadores y alcaldes para que se garantizara el derecho a la protesta social. Gracias al apoyo prestado, la movilización más grande, que se celebró el 28 de noviembre, fue también la más pacífica.

41. El ACNUDH valora también la expedición de la Ley núm. 1909, de 2018, que establece el Estatuto de la Oposición Política según lo contemplado en el Acuerdo.

## **C. Justicia e impunidad**

### **1. Avances en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición**

42. La plena implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición en los términos contemplados en el punto 5 del Acuerdo constituye una valiosa oportunidad para reconocer y entender las violaciones de los derechos humanos y las vulneraciones del derecho internacional humanitario cometidas en el pasado, conocer el paradero de las personas desaparecidas y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas. Lo anterior propiciará, sin olvidar lo ocurrido en el pasado, la reconciliación de la sociedad, generando un ambiente favorable para las transformaciones necesarias que permitan un mayor acceso y goce de los derechos humanos.

**a) Jurisdicción Especial para la Paz**

43. El ACNUDH obtuvo información sobre 1.910 integrantes del ejército, entre ellos, al menos, tres generales y varios coroneles retirados, que se sometieron a la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco del caso núm. 003, relativo a presuntas ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, se conoce que antiguos miembros del Estado Mayor de las FARC-EP se encuentran sometidos a la Jurisdicción Especial para la Paz en relación con el caso núm. 001, relativo a la detención ilegal de personas por parte de las FARC-EP.

44. El ACNUDH presentó recomendaciones al Congreso de la República sobre las normas de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, a fin de favorecer la concordancia entre dichas normas y los estándares internacionales. En consonancia con lo anterior, se incorporaron disposiciones adecuadas para promover la participación de las víctimas<sup>4</sup>.

45. Preocupan algunos aspectos de la Ley núm. 1922, en especial el artículo 11, párrafo 2, que contempla las disposiciones que impiden expresamente a la Jurisdicción Especial para la Paz investigar a los agentes del Estado, particularmente los miembros de la fuerza pública, en el sentido de describir la estructura y el funcionamiento de las organizaciones delictivas, sus patrones y sus móviles, en especial aquellos relacionados con motivos discriminatorios. Dichas disposiciones afectarían gravemente el derecho de las víctimas y podrían comprometer el deber internacional del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones graves de los derechos humanos.

46. El ACNUDH ha manifestado reiteradamente su preocupación por lo mencionado anteriormente, así como por las dificultades a que hace frente la Jurisdicción Especial para la Paz para garantizar la rendición de cuentas de los máximos responsables y la comparecencia de terceros civiles involucrados en el conflicto armado. También le preocupan las posibles prerrogativas indebidas para el juzgamiento de miembros del ejército. La persistencia de estos aspectos en las leyes expedidas, los proyectos de ley en curso y los controles de constitucionalidad respectivos<sup>5</sup> va en contra de los estándares internacionales, socavando los impactos positivos que el Sistema Integral tendría para reducir la impunidad frente a graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra. Esta situación podría propiciar la eventual revisión por la Corte Penal Internacional y los casos podrían ser objeto de atención en el marco del ejercicio de la jurisdicción universal.

**b) Mecanismos extrajudiciales del Sistema Integral**

47. Es esencial que la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) cuenten con los recursos financieros necesarios para desarrollar plenamente su mandato y que se establezcan mecanismos eficientes de coordinación interinstitucional con otras entidades del Estado, garantizando en todo momento la participación efectiva de las víctimas y sus familiares.

48. El ACNUDH reconoce que la conformación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que incluyó a representantes de las organizaciones de víctimas y defensores de los derechos humanos, atendió a los criterios de enfoque de género y étnico y garantizó que se situara a las víctimas en el centro del proceso. El ACNUDH valora positivamente que la Corte Constitucional haya declarado constitucional el Decreto núm. 588 de 2017 mediante su sentencia núm. C-017, de 2018, que garantiza a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición el acceso más amplio posible a la información y los archivos requeridos para el desarrollo de su mandato, incluyendo la información reservada.

<sup>4</sup> Ley núm. 1922 de 2018, art. 27 D.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia núm. C-674 (2017) de la Corte Constitucional.



### c) Participación de las víctimas en la implementación del Sistema Integral

49. El ACNUDH brindó asistencia técnica a la Jurisdicción Especial para la Paz en la definición de los lineamientos operativos y en la puesta en marcha de la estrategia de enlaces territoriales que permitan el contacto de la Jurisdicción Especial para la Paz con las víctimas en los territorios.

50. No obstante, el ACNUDH ha recibido información de familiares y organizaciones de las víctimas sobre las dificultades que estas han tenido para participar efectivamente en las audiencias preliminares y ser reconocidas como víctimas en los procesos. La participación efectiva de estas en todos los procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz es fundamental para satisfacer integralmente sus derechos.

51. El ACNUDH observa con preocupación que el 15 de octubre de 2018 la madre de una víctima de presunta ejecución extrajudicial habría recibido amenazas para desalentar su participación en las audiencias preparatorias contra un general retirado.

52. En relación con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el ACNUDH auspició 17 encuentros regionales entre estas instituciones y grupos de víctimas y organizaciones sociales. Los encuentros permitieron a los participantes recoger las expectativas de las víctimas respecto al funcionamiento de los mecanismos y sirvieron para que los funcionarios de estas dos instituciones identificaran las realidades locales y previeran los obstáculos que podrían impedir la participación de las víctimas.

### 2. Ejecuciones extrajudiciales del pasado

53. La Fiscalía General de la Nación transmitió en junio de 2018 un informe a la Jurisdicción Especial para la Paz sobre las muertes ilegítimamente registradas como “bajas en combate” por integrantes del Ejército Nacional. La Fiscalía identificó un total de 2.248 víctimas de ejecuciones registradas como bajas en combate entre 1988 y 2014, observándose una mayor incidencia entre 2006 y 2008<sup>6</sup>. Con base en este informe y con información complementaria proveniente de distintas fuentes, entre otras la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz decidió abrir el caso núm. 003 sobre las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. El ACNUDH espera que el caso núm. 003 sea una oportunidad para esclarecer los hechos y contribuya a reducir los niveles de impunidad.

54. El Consejo de Estado emitió una sentencia reafirmando la postura de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias con respecto a la responsabilidad del Estado en las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por el ejército en el marco de operaciones fraudulentas para presentar resultados operacionales. Según la sentencia, los actos se cometieron como una política concertada en el marco del accionar del Ejército<sup>7</sup>.

### 3. Impunidad y acceso a la justicia

55. El ACNUDH observa que la falta de acceso a la justicia, particularmente en zonas rurales, propicia la impunidad y facilita la continuación de ciclos de violencia. Por ello la lucha contra la impunidad es un elemento clave en la prevención. Las comunidades rurales, por medio de sus Juntas de Acción Comunal, tienen un papel importante en la prevención y resolución de conflictos antes de que estos escalen y favorezcan la comisión de delitos graves.

56. La tasa de impunidad en los casos de homicidios dolosos ha sido históricamente muy alta. Según la información obtenida por el ACNUDH, oscila entre el 86,58 % y el 94,30 % en los casos conocidos por las autoridades. El ACNUDH reconoce los recientes esfuerzos de la Fiscalía para atender el problema de la impunidad y la exhorta a ella y a otras autoridades a redoblar esfuerzos para reducir las tasas de impunidad.

<sup>6</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento, auto núm. 005, caso núm. 003.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sentencia núm. 05001-23-31-000-2005-06454-01(45594).

57. La Fiscalía General de la Nación continúa afrontando dificultades para llegar a las zonas rurales, lo que afecta a su capacidad de investigar y socava el acceso efectivo a la justicia de las comunidades rurales. Su limitada presencia se debe, entre otros factores, a la insuficiencia de recursos materiales, técnicos, humanos y, en algunas zonas, a la falta de mecanismos de seguridad adecuados que le permitan desarrollar sus funciones. El ACNUDH ha observado esta situación en Arauca, Caquetá, el Cauca, Nariño y Tolima, entre otros departamentos.

58. Por otro lado, el alto número de casos asignados a cada fiscal y la escasa policía judicial a su disposición dificultan el desarrollo de investigaciones eficaces y expeditas, incrementando la probabilidad de que haya impunidad. En el Cauca, por ejemplo, la carga de casos por fiscal ascendería en promedio a 600.

#### **D. Derechos económicos, sociales y culturales, y género**

59. Avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, promover la igualdad de género mediante el acceso equitativo a los recursos económicos y garantizar una educación inclusiva y la disponibilidad de agua y saneamiento como garantías de salud y bienestar son compromisos asumidos por Colombia en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Colombia es el segundo país más desigual en la región<sup>8</sup>, por lo que es esencial que el próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 aborde la desigualdad con un enfoque de derechos humanos.

60. Si bien los datos oficiales indican importantes avances en la lucha contra la pobreza, también reconocen la profunda brecha existente entre las zonas rurales y las urbanas con respecto al goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el analfabetismo en los hogares rurales es 3,3 veces mayor que en los urbanos<sup>9</sup> y el porcentaje de hogares rurales sin acceso al agua potable es 13,4 veces mayor que en áreas urbanas.

61. Las mujeres representan más de la mitad de la población nacional (50,6 %) y contribuyen de manera importante a la solución de cuestiones estructurales, así como al fortalecimiento de la democracia y la consolidación de la paz. Sin embargo, de acuerdo a los datos oficiales, siguen existiendo brechas importantes en cuanto a la igualdad de género. La participación de las mujeres en el mercado laboral es un 20 % menor que la de los hombres, a pesar de contar con niveles más altos de educación superior, y la brecha salarial es del 18,7 %. Además, las mujeres dedican el doble de tiempo a labores no remuneradas.

62. El ACNUDH ha observado vulneraciones del derecho a la salud de los pueblos indígenas relacionadas con las actividades mineras. Esto se hace especialmente evidente en los pueblos Miraña y Bora, en el departamento de Amazonas, donde 450 personas que habitan en la ribera del río Caquetá se han visto gravemente afectadas por las actividades de explotación ilícita de yacimientos de oro. Las investigaciones demuestran que estas personas tienen concentraciones promedio de mercurio entre 15 y 20 veces superiores al límite fijado por la OMS, debido principalmente al consumo de pescado<sup>10</sup>. Dichas investigaciones concluyen que tales niveles de mercurio constituyen un severo problema de salud pública que impacta en aspectos neurológicos, sensoriales y reproductivos a los pueblos indígenas que habitan en esa región y amenaza su supervivencia.

63. Esta situación ilustra la necesidad de que el Estado formule una estrategia de intervención efectiva con las asignaciones presupuestales correspondientes, a fin de garantizar integralmente los derechos humanos de quienes habitan en la Amazonía, región

<sup>8</sup> Véase [interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/Anuario\\_2017/index.asp?anuario=2017&idioma=sp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2017/index.asp?anuario=2017&idioma=sp).

<sup>9</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017”, Boletín Técnico, 22 de marzo de 2018.

<sup>10</sup> Véanse *Informe de resultados del estudio realizado sobre los impactos generados por la minería ilegal en el territorio de la asociación PANI - Parque Nacional Natural Cahuinari* (Universidad de Cartagena, PANI, Fondo Patrimonio Natural, Bogotá, 2015); y “Exploración de la Situación de Niveles de Mercurio en Muestras de Cabello tomadas a la Población Indígena de la Asociación CIMTAR, del Amazonas Colombiano”, FCDS, 2016.

de alta relevancia geoestratégica y abundancia de recursos naturales, pero con altos índices de pobreza multidimensional y donde habitan mayoritariamente pueblos indígenas, incluyendo algunos que viven en aislamiento voluntario, así como otros en riesgo de extinción física y cultural. La supervivencia de estos pueblos depende de que el Estado cumpla con sus obligaciones, proteja sus territorios y fortalezca su autogobierno. Los Decretos núms. 1232 y 632, de 2018, que tienen por objetivo la prevención y protección de los pueblos indígenas en aislamiento y el fortalecimiento de la administración autónoma de los territorios indígenas, deben implementarse adecuadamente y a la mayor celeridad. El ACNUDH continuará proveyendo asistencia técnica a las autoridades locales para proteger el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales por estas comunidades.

64. El ACNUDH apoya la elaboración de protocolos para el relacionamiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes con terceros (Estado y empresas), incluyendo la consulta previa, libre e informada, de conformidad con las normas internacionales. Estos protocolos se basan en el derecho de los pueblos a la autodeterminación y explican su sistema de autoridad, justicia y autogobierno. En esta labor se ha apoyado, entre otros, al pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, a los Nasa del norte del Cauca y a los consejos comunitarios de Buenaventura y del río Atrato.

## 1. Derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Acuerdo de Paz

65. Según lo observado por el ACNUDH, las disparidades en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales son mayores en los municipios más afectados por el conflicto armado. Por ejemplo, los municipios considerados por el Gobierno como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado tienen en promedio un índice de pobreza multidimensional del 76 %, cuando la media nacional es del 49 %.

66. El ACNUDH alienta al Gobierno a redoblar los esfuerzos en la implementación de la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo, pues constituye una oportunidad para promover el desarrollo y garantizar el acceso a los derechos en territorios que presentan altos niveles de pobreza, gravemente afectados por el conflicto armado, con baja capacidad institucional y presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilícitas. No obstante, el ACNUDH ha observado dificultades para cumplir el plazo propuesto<sup>11</sup> para la implementación de los planes de desarrollo con enfoque territorial, debidas particularmente a las situaciones de violencia en varios municipios y a la falta de coordinación institucional.

67. El primer informe sobre la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, presentado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, indicó que las mujeres rurales manifiestan la dificultad de no contar con espacios de discusión que les permitan expresar sus problemáticas particulares “más allá del debate a través de los pilares, que solo identifican las necesidades comunitarias”<sup>12</sup>. También se observó que el enfoque étnico no ha sido totalmente considerado, particularmente en el Cauca, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

68. El ACNUDH destaca la importancia del punto del Acuerdo que establece un abordaje distinto al problema de las drogas ilícitas, en concordancia con los avances en el debate internacional sobre las políticas antidrogas, que apuntan a la búsqueda de soluciones basadas en el desarrollo, la salud pública y la observancia del derecho internacional de los derechos humanos. La sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos, priorizada mediante la puesta en marcha de un programa de subsidios, asistencia técnica, proyectos productivos y el impulso de la reforma rural integral, favorece la sostenibilidad de los esfuerzos de sustitución, así como el goce efectivo de los derechos humanos de la población que habita en las zonas de producción de cultivos ilícitos.

69. El ACNUDH registra con gran preocupación el deterioro de las condiciones de seguridad en varias de las zonas de implementación del Plan Nacional Integral de

<sup>11</sup> Todas las subregiones y municipios debían disponer de un plan de desarrollo con enfoque territorial en septiembre de 2018.

<sup>12</sup> Véase [cinep.org.co/images/csivi/Final\\_Primer-Informe-implementacion-enfoque-de-genero\\_STCVI\\_junio-2018.pdf](http://cinep.org.co/images/csivi/Final_Primer-Informe-implementacion-enfoque-de-genero_STCVI_junio-2018.pdf).

Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) debido al accionar de grupos criminales, el Ejército de Liberación Nacional y grupos de antiguos integrantes de las FARC-EP que no se acogieron al Acuerdo y que han tomado represalias en contra de las familias y líderes que han participado en dicho Plan. Las autoridades deben tomar medidas adecuadas y sostenibles para proteger a esas familias y líderes.

70. El ACNUDH destaca los esfuerzos realizados por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos para avanzar en la suscripción de acuerdos colectivos. No obstante, se necesita avanzar en los pagos de los subsidios y la implementación de las fases posteriores del proceso de sustitución (seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos). Los líderes y las comunidades de algunas zonas de Meta, Nariño y Norte de Santander, donde la implementación del PNIS se inició meses atrás, han manifestado preocupación por el riesgo de afectación de sus medios de vida ante la posible o efectiva terminación de los pagos y los retrasos en los procesos de asistencia técnica y de inicio de los proyectos productivos. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para el 7 de diciembre de 2018 un 92 % de las familias que firmaron los acuerdos de sustitución habían erradicado totalmente sus plantas de coca.

71. El ACNUDH ha observado un bajo nivel de intervención de otras agencias del Gobierno encargadas de la implementación de la reforma rural integral, lo que ha puesto en riesgo la sostenibilidad del PNIS, pues los proyectos individuales no estarían acompañados de inversiones del Estado en materia de infraestructuras viales y comunitarias que permitan transformar las condiciones de las zonas rurales, proporcionando a los pequeños productores acceso a la propiedad rural y a los mercados.

72. El ACNUDH recibió información de que en el Cauca, Norte de Santander y Putumayo no se está incorporando plenamente el enfoque étnico en el diseño y ejecución del PNIS. Por ejemplo, en el municipio de Tibú, el PNIS se aprobó por un proceso en el que no hubo concertación con el pueblo indígena Barí.

## 2. Impacto de la corrupción en los derechos humanos

73. La corrupción impacta negativamente en el goce de los derechos humanos y afecta la obligación del Estado de destinar el máximo de los recursos disponibles a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. La lucha contra la corrupción está incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos por Colombia. Según la Contraloría General de la República, el costo anual de la corrupción en Colombia en 2017 equivalió aproximadamente al 21 % del presupuesto nacional del año 2018 (aproximadamente 16.000 millones de dólares). Los recursos recuperados de la corrupción pueden ser una fuente importante de financiamiento para implementar los compromisos de reforma rural integral y sustitución de cultivos ilícitos contemplados en el Acuerdo.

74. La Consulta Nacional Anticorrupción, efectuada el 26 de agosto de 2018, fue resultado de una iniciativa ciudadana positiva que tuvo el apoyo de la Presidencia. Mientras que el nuevo Presidente de la República fue votado por 10,4 millones de personas, la consulta contó con más de 11 millones de votos, donde el 99 % apoyaron las iniciativas allí planteadas<sup>13</sup>. Si bien no se alcanzó el umbral mínimo de participación que la ley estipula para hacer obligatorio su resultado, se envió un contundente mensaje ciudadano contra la corrupción. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de ley contra la corrupción (19 de 24) presentados ante el Congreso desde el referendo no fueron aprobados y cinco de ellos aún están pendientes.

75. El ACNUDH saluda que el nuevo Gobierno haya decidido hacer de la lucha contra la corrupción una de sus prioridades estratégicas y llama a la realización de acciones coordinadas y contundentes para avanzar en ese propósito, incluyendo el fortalecimiento de los órganos de control del Estado, así como la garantía de la independencia del aparato judicial. Igualmente, el ACNUDH alienta a la sociedad civil a continuar ejerciendo su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos a través del seguimiento y

<sup>13</sup> Véase [id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180826-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez-con-motivo-de-la-Consulta-Anticorrupcion.aspx](http://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180826-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez-con-motivo-de-la-Consulta-Anticorrupcion.aspx).

escrutinio de las acciones del Estado que tengan como propósito la construcción de una política anticorrupción integral.

76. En julio de 2018, la Fiscalía General reveló que el plan Bolsillos de Cristal de lucha contra la corrupción había permitido investigar y judicializar a 2.100 personas por actos de corrupción equivalentes a más de 4,1 billones de pesos.

77. Preocupa al ACNUDH la corrupción observada luego del alud de tierra de 2017 en Mocoa (Putumayo), que causó 328 muertos y 103 desaparecidos. La Fiscalía General de la Nación, en ocasión a la reconstrucción del acueducto, inició investigaciones por actos de corrupción en el desarrollo de esta obra pública, así como en los contratos de gestión de riesgos y desastres de la Gobernación del Putumayo.

78. En relación con los recursos destinados a la implementación del Acuerdo, la Fiscalía General de la Nación informó al ACNUDH de que había iniciado una investigación “sobre el proceso de contratación de los recursos del posconflicto”. La investigación debe esclarecer esas presuntas irregularidades.

### **3. Reparación colectiva y restitución de tierras**

79. El ACNUDH observó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha reconocido 634 sujetos de reparación colectiva, de los cuales en solo seis casos (el 0,9 %) ha habido avances significativos en la implementación de los planes de reparación. Respecto a la restitución territorial a sujetos colectivos étnicos, solo se han emitido sentencias de restitución de territorios étnicos en 14 de los 203 casos registrados<sup>14</sup>.

80. Para continuar con el proceso de restitución en zonas de alta conflictividad y violencia se requiere de una actuación institucional coordinada que incluya a las autoridades locales. Así se evidenció, por ejemplo, en algunas veredas de los municipios de San Pedro de Urabá, Arboletes y Turbo, donde, mediante la asistencia técnica brindada por el ACNUDH para facilitar esta coordinación, se avanzó en la investigación de las amenazas a los reclamantes, se mejoraron los niveles de protección que se les ofrecían y se aumentó el compromiso de las autoridades locales, en particular con los ocupantes secundarios de buena fe en condición de vulnerabilidad.

81. Es preciso que el Estado redoble sus esfuerzos para proseguir los procesos de restitución de tierras, fortaleciéndolos mediante iniciativas legislativas o de otra índole que mantengan la centralidad de las víctimas sin imponerles la obligación de probar el despojo. Estos procesos contribuirán a revertir la concentración de tierras propiciada en parte por el conflicto armado interno.

## **E. Paz y seguridad**

### **1. Impacto de la violencia por falta de acceso a los derechos humanos y por la presencia limitada del Estado**

82. La presencia integral y efectiva del Estado —que no se limite solo a la presencia de la fuerza pública— es indispensable para garantizar el acceso de la población a los derechos humanos, incluyendo el acceso a la justicia y a la seguridad, y para estimular el desarrollo económico. Esto rompería con los ciclos crónicos de pobreza multidimensional que es aprovechada por grupos armados ilegales (ELN, EPL), grupos de antiguos integrantes de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz, grupos del crimen organizado nacional y transnacional y numerosos grupos de la criminalidad local que se desarrollan y se aprovechan de las economías ilícitas, propiciando niveles endémicos de violencia.

83. El ACNUDH ha observado que el Estado, pese a los esfuerzos desplegados, no ha podido llegar de manera coordinada y con la oferta institucional requerida a nivel territorial, particularmente en las zonas rurales más alejadas y donde el conflicto generó los mayores impactos.

<sup>14</sup> Estadísticas de la Unidad de Restitución de Tierras a 17 de octubre de 2018.

84. Según datos de la policía nacional, en 2018 el 49,5 % de los municipios registró un aumento de la tasa de homicidios con respecto a 2017. Como ejemplo de lo anterior están los municipios de San José de Uré (Córdoba) y Barrancas (La Guajira), donde la tasa de homicidios creció un 1.473 % y un 880 %, respectivamente. El ACNUDH ha observado que en 2018 el número de masacres aumentó en un 164 % respecto a 2017, al pasar de 11 a 29 casos. En 2018, el mayor número de masacres ocurrieron en Antioquia, el Cauca, Norte de Santander y Caquetá. En los tres primeros de esos departamentos, el ACNUDH ha observado también una mayor incidencia de asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos.

85. En 2018, el ACNUDH recibió información que indicaría una persistencia del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales (ELN y EPL), grupos de antiguos integrantes de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz y organizaciones criminales. Estos casos se habrían presentado en zonas rurales de Amazonas, Caquetá, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca.

## 2. Seguridad

86. Sin perjuicio de algunos resultados obtenidos en contra del accionar de organizaciones criminales en zonas rurales a través de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), el ACNUDH ha observado que el despliegue de la policía nacional en la mayoría de estas zonas es todavía insuficiente. Esto se debe, en parte, a las restricciones contempladas en la normatividad para el establecimiento de estaciones de policía y unidades especiales en zonas rurales, particularmente aquellas afectadas por el conflicto armado. Lo anterior se observó en Bolívar, Caquetá, el Cauca, Chocó, Córdoba y Guaviare, entre otros departamentos. Un ajuste en la reglamentación administrativa y legal que se adapte a las realidades del territorio, así como una mejora en su capacidad operativa y material, facilitaría el despliegue y acción de la policía en las zonas rurales y mejoraría sustancialmente la capacidad del Estado para prevenir los delitos y proteger los derechos de la población que allí habita.

87. El ACNUDH sigue observando que, en muchos lugares, el Estado llega solamente a través del ejército, por lo que este debe desarrollar tareas que no son propias de su responsabilidad institucional, tales como la seguridad pública, la lucha contra el crimen organizado o el fomento de la convivencia y el desarrollo, como se evidenció en Antioquia, Chocó, Guaviare, Huila, Meta y Nariño, entre otros. Esto contraviene normas regionales e internacionales de derechos humanos. En ese sentido, preocupan al ACNUDH la vigencia de planes y directivas emitidas por las fuerzas armadas para justificar su participación en tareas de seguridad pública, incluida la lucha contra el crimen organizado, y la aplicación del derecho internacional humanitario en situaciones donde debería aplicarse el derecho internacional de los derechos humanos<sup>15</sup>. El ACNUDH recuerda que varios expertos de las Naciones Unidas han señalado que el uso del ejército en la lucha contra el crimen puede producir un incremento en las violaciones de los derechos humanos<sup>16</sup>.

88. Ejemplo de lo anterior es el homicidio de un defensor de los derechos humanos indígena en enero de 2018 en El Carmen de Atrato (Chocó), cometido por miembros del ejército durante una protesta social. Ese mismo mes, una niña sufrió lesiones en Cáceres (Antioquia) durante el desarrollo de una operación militar contra el grupo criminal denominado Clan del Golfo. Ambos casos, documentados por el ACNUDH, ilustran los riesgos que supone la participación del ejército en la seguridad pública.

89. La participación del ejército en situaciones en las que la naturaleza de su formación y disciplina no son las adecuadas genera riesgos para la población en términos de afectación por uso de fuerza letal y produce distorsiones en su relacionamiento con otras autoridades estatales, especialmente con las autoridades locales y étnicas y con la policía, lo que alienta la dependencia y, en algunos casos, la subordinación del poder civil al poder militar. Esto pudo ser observado en Antioquia, el Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander

<sup>15</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Directivas núms. 015 (2016) y 037 (2017).

<sup>16</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22535&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22535&LangID=E).

y Vaupés, entre otros departamentos. Por ejemplo, en Bolívar, el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana de uno de los municipios contempla expresamente la intervención principal del ejército para atender situaciones de convivencia y seguridad ciudadana.

90. La política de seguridad debe ser diseñada y aplicada con un enfoque de derechos humanos, que incluya la plena participación de las comunidades y la coordinación eficaz entre las distintas entidades del Estado a nivel nacional y local, incluidas las autoridades de los pueblos étnicos. Esta política debe incluir también la participación activa de las entidades del Estado encargadas de proveer servicios públicos y propiciar el desarrollo.

91. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo sigue haciendo frente a desafíos por falta de coordinación entre las autoridades a nivel nacional y de los municipios. El ACNUDH reitera la importancia de considerar la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales como un factor de riesgo. Sobre la base de su vigilancia sobre el terreno, el ACNUDH participa en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), prestando asesoría técnica para la adopción de medidas idóneas para la prevención de riesgos.

92. En 2018 se presentaron varias amenazas y atentados contra funcionarios de la Defensoría del Pueblo. El Estado debe establecer mecanismos eficaces que garanticen la seguridad de aquellos funcionarios que desempeñan sus labores en regiones de alto riesgo.

93. El ACNUDH manifiesta su preocupación por los 11 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales registrados en Antioquia, Arauca, Huila, La Guajira, Magdalena y Norte de Santander. En Arauca y Norte de Santander se han registrado casos por tercer año consecutivo. La policía nacional sería presuntamente responsable de seis casos, y el ejército, de cinco. Uno de los casos atribuidos a la policía ocurrió en el desarrollo de protestas sociales, otro en el transcurso de una operación contra el crimen y los demás podrían atribuirse al uso excesivo de la fuerza en tareas habituales de seguridad ciudadana. Uno de los casos atribuidos presuntamente al ejército ocurrió en un puesto de control, otros dos en el marco de una conducta delictiva de un soldado y los demás en el marco del desarrollo de operaciones militares en zonas rurales.

94. En enero de 2018, en Chitagá (Norte de Santander), la policía presuntamente mató a un hombre que había sido detenido en flagrante delito de tráfico de gasolina. En Arauquita (Arauca), el ejército mató a un hombre en unas circunstancias que, de acuerdo con la Fiscalía, no fueron de combate. Debido a este incidente, ocho militares están sujetos a un proceso penal.

95. Como ya señaló en informes anteriores, el ACNUDH volvió a observar que, en la mayoría de los casos, los factores que podrían haber contribuido a la ocurrencia de presuntas ejecuciones extrajudiciales son la falta de mando y control por parte de los comandantes respectivos, así como la ausencia de disciplina táctica y de seguimiento de protocolos establecidos para el uso de la fuerza de acuerdo a los estándares internacionales.

96. El ACNUDH acoge con beneplácito la disposición del Ministerio de Defensa para establecer un espacio de trabajo conjunto con el propósito de que sus procedimientos y acciones institucionales se lleven a cabo de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos. En esos espacios también se analizarán las situaciones de presuntas ejecuciones extrajudiciales, coadyuvando así a los esfuerzos del Estado para prevenir su ocurrencia. En ese sentido, el ACNUDH ha prestado su asistencia en 16 inspecciones del ejército y la policía para identificar la normativa del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Protocolo de Minnesota), aplicable a los procedimientos disciplinarios en casos de violaciones de los derechos humanos.

### **3. Reintegración de excombatientes**

97. En abril de 2018 se detuvo con fines de extradición a los Estados Unidos de América a uno de los miembros de la dirección nacional del partido FARC, lo que generó un impacto considerable y negativo en la percepción de seguridad jurídica de los antiguos integrantes de las FARC-EP. Preocupa al ACNUDH que la Jurisdicción Especial para la

Paz no haya podido aún tener acceso a las pruebas que le permitirían determinar el momento en que se cometieron los presuntos delitos.

98. Además, las numerosas agresiones y ataques sufridos por los desmovilizados, que, según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, han resultado en la muerte de 85 antiguos integrantes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo, generan un serio riesgo para la estabilidad del proceso de paz y han llevado a algunos excombatientes a abandonarlo.

99. Tal situación ha contribuido al surgimiento de grupos formados por antiguos integrantes de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz y a la incorporación de excombatientes de las FARC-EP a grupos ligados a economías ilícitas. El ACNUDH ha observado un incremento en la presencia de estos grupos y su impacto sobre la población que habita en las zonas donde actúan, como en Tumaco. Este fenómeno no es homogéneo y varía según las regiones del país donde se presenta.

### **III. Instrumentos internacionales de protección**

100. Antes del examen del noveno informe periódico de Colombia por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el ACNUDH, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otros órganos de las Naciones Unidas brindaron apoyo técnico al Estado y a las organizaciones de mujeres del país.

101. Colombia recibió 211 recomendaciones durante su tercer examen periódico universal. El ACNUDH saluda el hecho de que el Estado aceptara un alto porcentaje de ellas (véase A/HRC/39/6/Add.1).

### **IV. Cooperación técnica y colaboración con la Oficina del Alto Comisionado en 2019**

102. El ACNUDH reitera su compromiso de trabajo conjunto con el Estado en la mejora de la situación de los derechos humanos en el país y seguirá ofreciendo asistencia al Gobierno para avanzar en la construcción del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. Asimismo, ofrece su apoyo técnico para orientar la priorización de los recursos y programas en las zonas identificadas como de alto riesgo de violencia debido a la falta de acceso a derechos humanos.

103. El ACNUDH pone a disposición del Gobierno su asesoría técnica para que las iniciativas dirigidas al desarrollo del campo consideren lo establecido en el Acuerdo en materia de reforma rural integral, incluyan un enfoque de derechos humanos que permita avanzar en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y aseguren la participación de las comunidades.

104. El ACNUDH ofrece su asesoría para que las reformas constitucionales y legislativas observen los estándares internacionales de derechos humanos. También pone a disposición del Estado su asesoría en relación con el diseño e implementación de medidas idóneas para la investigación, sanción y prevención de las agresiones cometidas contra personas defensoras de los derechos humanos.

### **V. Recomendaciones**

105. **La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera las recomendaciones formuladas en anteriores informes y hace las siguientes recomendaciones adicionales.**

106. **Reiterando que garantizar los derechos humanos es la vía para lograr una paz sostenible, la Alta Comisionada insta al Estado a acelerar el ritmo de implementación de los puntos 1, 3 y 4 del Acuerdo de Paz a fin de propiciar cambios positivos e impulsar soluciones duraderas para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la**



disminución de las economías ilícitas, en particular en las zonas más afectadas por el conflicto, lo que puede incidir en una reducción sostenible de la violencia.

107. Además, la Alta Comisionada:

a) Exhorta al Estado a fortalecer las garantías para el ejercicio de la labor de los defensores de los derechos humanos a través del fortalecimiento y la ampliación de los espacios existentes de participación cívica a nivel territorial, de modo que se pueda superar el enfoque de adoptar medidas físicas como estrategia principal para prevenir y proteger a los defensores de los derechos humanos y se pasen a abordar las causas estructurales que generan riesgos en los territorios, particularmente en las zonas rurales afectadas por el conflicto;

b) Alienta al Estado a dar seguimiento a la visita oficial del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos a través de la implementación de sus recomendaciones principales;

c) Exhorta al Gobierno a implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y a actuar con la diligencia debida para luchar contra la impunidad en los casos de asesinatos y agresiones contra ellas;

d) Reitera al Gobierno y al ELN la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como medio para construir la confianza que permita retomar los diálogos de paz;

e) Exhorta a todas las entidades del Estado a respetar la independencia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y en particular la de la Jurisdicción Especial para la Paz;

f) Invita al Estado a continuar avanzando en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una herramienta para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales que facilite la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente, así como la promoción de la igualdad de género;

g) Insta al Gobierno a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;

h) Exhorta al Gobierno a que mantenga un proceso participativo para la construcción del plan de acción nacional en derechos humanos que atienda las realidades regionales e incorpore el enfoque de género y étnico; también es necesario un proceso de evaluación que mida los avances mediante indicadores basados en estándares internacionales;

i) Insta al Estado y a la sociedad civil a crear una comisión tripartita de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto del examen periódico universal y por los órganos de tratados y los procedimientos especiales para así avanzar en una agenda integral y consensuada de derechos humanos.